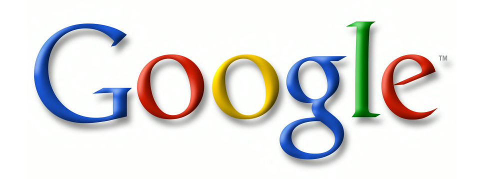
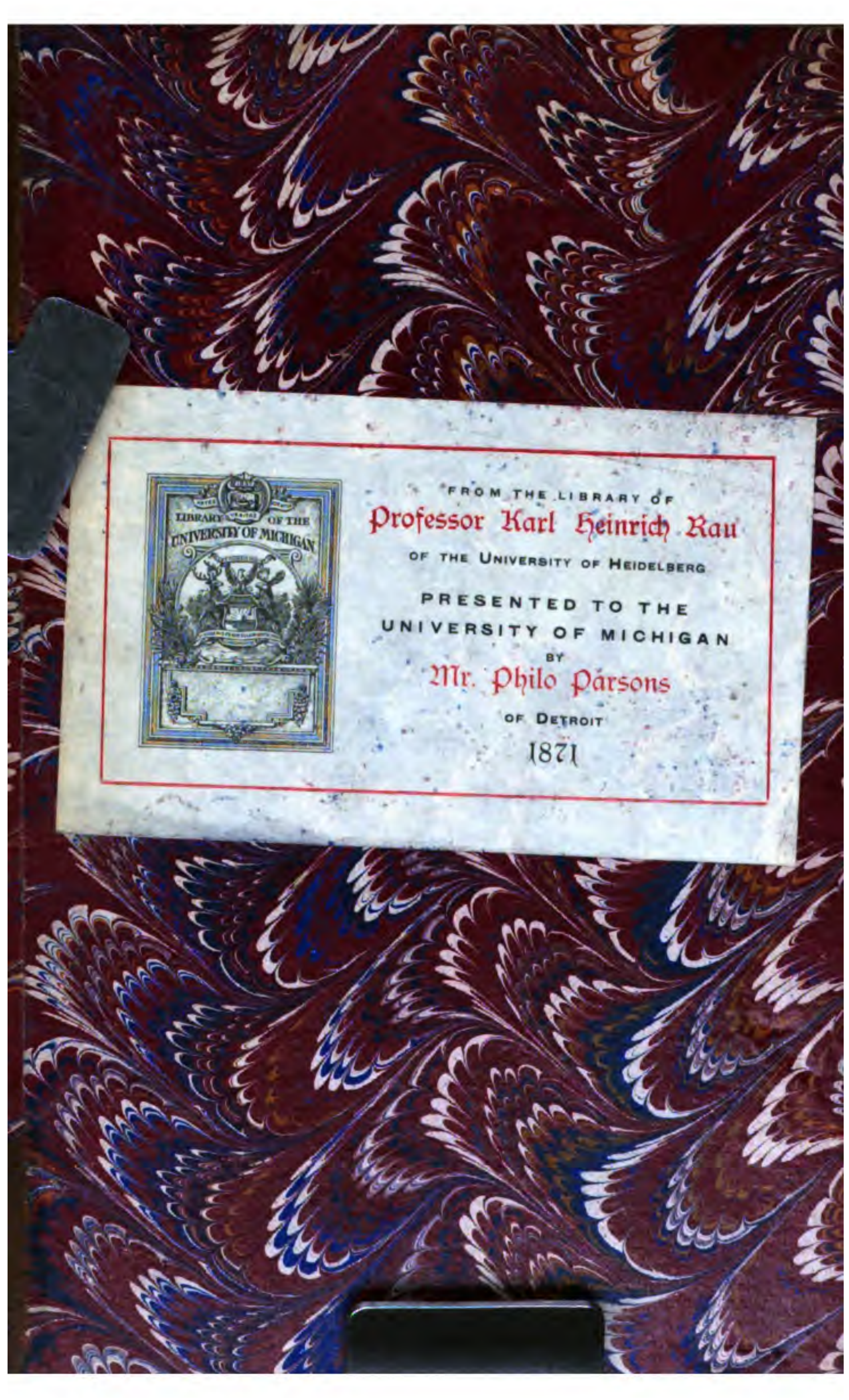

Google





LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF MICHIGAN



Slīnc 7 ½

ŒUVRES COMPLÈTES

DE P. ROSSI

COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

SAINT-DENIS. — TYPOGRAPHIE DE A. MOULIN.

ŒUVRES COMPLÈTES

DE

P. ROSSI

PUBLIÉES

SOUS LES AUSPICES DU GOUVERNEMENT ITALIEN



COURS

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

PROFESSÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

RECUEILLI

PAR

M. A. PORÉE

PRÉCÉDÉ D'UNE INTRODUCTION

PAR M. C. BON-COMPAGNI

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE, DÉPUTÉ AU PARLEMENT ITALIEN

TOME TROISIÈME

PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes
du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1867

COURS

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

CINQUANTE-UNIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Liberté individuelle appliquée à la manifestation de la pensée. — Difficulté de saisir le point d'intersection entre le droit de chaque individu sous ce rapport et le droit des autres individus et de l'État. — Dispositions des lois romaines au sujet des injures et des libelles. — Révolution produite par l'invention de l'imprimerie dans les moyens de manifestation de la pensée humaine. — Ubiquité et durée données non-seulement aux œuvres importantes, mais même aux moindres écrits. — Manifestation de la pensée par la voie de la presse. — Préoccupation des législateurs vis-à-vis de ce puissant instrument. — Trois sortes de moyens contre les abus de la presse : système préventif; censure. — Système répressif ordinaire. — Système répressif spécial. — Le système préventif a été jusqu'à ces derniers jours le système général en Europe, quelle que fût le forme de gouvernement des divers États. — L'Angleterre avant 1688 n'offrait pas à cet égard un système de législation particulier; censure préalable appuyée de la *Chambre étoilée.*

MESSIEURS,

L'activité intellectuelle, l'action de la pensée de l'homme ne se renferme pas dans l'homme intérieur, elle aussi cherche constamment à se manifester au dehors. Les manifestations de l'activité intellectuelle sont encore plus nombreuses que celles

de l'activité purement physique et matérielle. L'homme, éminemment sociable, cherche constamment à se mettre en rapport avec ses semblables, il cherche constamment à s'associer à eux non-seulement par des faits matériels, mais moralement, intellectuellement. Les manifestations de notre liberté individuelle appliquée aux faits de notre pensée, de notre intelligence, constituent une part essentielle de notre vie extérieure et sociale. Et ces manifestations, par leur multiplicité, leur énergie, leur influence, ont toujours attiré l'attention du législateur.

Si les manifestations de l'activité matérielle, corporelle, rencontrent des limites dans les droits d'autrui et dans les droits de l'État, il en est de même des manifestations de notre activité intellectuelle et morale. Elles peuvent aussi blesser le droit d'autrui, les droits des autres individus, elles peuvent aussi être contraire à nos devoirs envers nos semblables et envers la société. Le point d'intersection entre le droit de la liberté individuelle appliquée à la manifestation de notre pensée et les droits des autres individus et de l'État est peut-être plus difficile à bien saisir, à poser nettement qu'il ne l'est lorsqu'il s'agit de faits purement matériels. La pensée, même révélée par la parole, même révélée par les écrits, est de sa nature moins facile à saisir nettement que les actions physiques, que les faits essentiellement matériels. La pensée de l'homme ne se révèle aux autres hommes qu'à l'aide du langage, de ce signe si caractéristique de l'excellence et de la supériorité de

sa nature sur tous les êtres qui l'environnent ; elle se révèle, dis-je, par le langage, par des signes divers, mais la valeur de ces signes, la valeur du langage lui-même est souvent difficile à saisir nettement et toujours plus difficile à saisir et à caractériser que d'autres faits complétement matériels.

Voilà une première difficulté qu'offre la législation sur cette matière importante. Et une autre difficulté résulte de la nature même de cette action intellectuelle et morale de l'homme sur les autres hommes. Aussi voyons-nous que les abus auxquels on a pu se livrer en exerçant cette action intellectuelle, les délits qu'on a pu commettre en abusant de la parole, en abusant des écrits, sont, même aux yeux de l'offensé, d'une nature particulière. Sans doute, il y a un mal physique, un mal matériel grave dans les violences physiques, dans les blessures corporelles, mais il est dans la nature humaine d'être, s'il est possible, plus sensible encore aux blessures d'une autre nature. On pardonne plus difficilement une injure qu'on n'oublie une violence matérielle.

Il est donc aisé de comprendre que, de tout temps, les hommes investis du pouvoir aient dû fixer d'une manière particulière leur attention sur ces faits, parce que ces faits pouvaient les frapper, les atteindre plus encore que les faits matériels, et que précisément parce qu'ils étaient dans une position sociale supérieure et investis du pouvoir, ils devaient être d'autant plus sensibles à ces manifestations hostiles de l'opinion à leur égard.

Aussi trouvez-vous même dans l'antiquité, et il

serait facile d'en faire ici l'énumération, bien des lois, bien des dispositions législatives contre certains délits qui ne sont autre chose que l'abus de cette manifestation de la pensée, contre ces délits qualifiés de libelles, d'injures, d'outrages, de diffamations, tous mots par lesquels on a voulu désigner plus ou moins exactement des faits de la nature de ceux dont nous parlons, qui rencontraient la limite des droits d'autrui ou des exigences de l'État. Vous trouvez des dispositions de cette nature dans les Douze Tables, pour ne parler que de la jurisprudence romaine. Lorsque l'élément populaire commença à prendre une certaine consistance dans l'État romain, lorsque l'ancien patriciat souverain se trouva en présence de cette classe nouvelle, se développant et aspirant à la conquête des droits qui lui manquaient, à la conquête de l'égalité civile, il dut se former une sorte d'hostilité permanente entre ces deux classes. Et cette hostilité ne devait pas toujours se révéler par des émeutes, par des séparations, par des retraites, elle devait souvent aussi se révéler par la satire, par l'épigramme, par l'injure, toutes choses auxquelles le pouvoir établi devait se montrer sensible.

L'aristocratie romaine donc ne pouvait pas ne pas prendre des mesures contre cette nature de faits. Vous trouvez un édit du préteur dont le texte est conservé même au Digeste, au titre : *De injuriis et famosis libellis*. Et là si vous parcourez le long fragment d'Ulpien où se trouvent ces paroles de l'édit du préteur, vous y verrez des dispositions qui

ont une analogie frappante avec les lois modernes. Ainsi le jurisconsulte distingue le *convicium* de la simple *injuria*. Il veut que pour qu'il y ait *convicium* il y ait une espèce de proclamation de l'injure. Cela répond un peu à nos idées sur le fait de la publicité des outrages. Ces idées vous les trouvez également développées dans le quatrième titre du cinquième livre des sentences de Paul, *De injuriis*.

Mais il est inutile d'insister sur ces faits des temps anciens, relatifs à la répression des délits d'injure, d'outrage, de diffamation, de calomnie, résultant de manifestations extérieures de la pensée et des opinions des hommes ; car entre l'antiquité et nous il est intervenu un fait immense, un fait dont peut-être encore nous ne connaissons pas toutes les conséquences, mais qui a, en quelque sorte, jeté un abime entre la civilisation du monde ancien et la nôtre, entre les moyens du monde ancien et les moyens du monde moderne relativement à l'influence de la pensée humaine, je veux parler de l'imprimerie.

L'imprimerie a donné, si je puis parler ainsi, des ailes à la pensée de l'homme, l'imprimerie a, en quelque sorte, supprimé les distances, les éléments de lieu et de temps, l'imprimerie a, en quelque sorte, transformé tout le monde civilisé en un seul et vaste théâtre où l'acteur est entendu de tout l'univers, où l'acteur a tout le monde civilisé pour spectateur et pour auditeur. Les distances, je le répète, ne sont plus un obstacle, les temps éloignés ne sont plus un obstacle, les langues diverses elles-mêmes,

ce grand obstacle à la propagation des idées du monde ancien, ne sont plus qu'un obstacle secondaire.

Et voyez quels caractères l'imprimerie a donnés aux manifestations de la pensée humaine; durée, ubiquité et facilité de se répandre avec une grande rapidité. La feuille imprimée se glisse partout, elle ne s'arrête pas dans le cabinet du savant, elle pénètre dans l'atelier, elle s'introduit également dans le salon, dans le boudoir, dans la chaumière. La pensée que vous livrez à l'impression, si elle mérite d'être conservée, est éternelle. Nous avons perdu une grande partie des monuments littéraires de l'antiquité, nous les aurions tous si l'antiquité avait connu l'imprimerie. Et supposez un cataclysme comme celui du moyen âge, il eût été impossible qu'il détruisît une masse d'exemplaires aussi grande que ceux que l'imprimerie multiplie. On a pu perdre des ouvrages de l'antiquité, parce que les copies n'en pouvaient jamais être bien nombreuses, parce que c'était une marchandise trop difficile à produire pour qu'elle pût être produite en grande quantité. Il a donc pu arriver que plusieurs de ces monuments aient été presque entièrement perdus. Mais aujourd'hui on ne pourrait imaginer des événements tels qu'ils fissent disparaître de la face du monde jusqu'au dernier exemplaire d'un ouvrage digne de traverser les siècles. L'imprimerie est plus forte que tous ces événements. Lorsque le grand poëte, lorsque Virgile voulant personnifier la renommée lui donnait cent bouches, il faisait un grand effort d'imagi-

nation : eh bien, aujourd'hui cet effort de l'imagination du poëte appliqué à l'imprimerie serait au-dessous de la vérité.

De ce fait d'ailleurs que les moyens de communication de la pensée étaient réduits à des écritures longues à faire, chèrement vendues, il résultait une autre conséquence importante, c'est que ce moyen ne pouvait être appliqué un peu en grand qu'aux choses qui en valaient la peine. Sans doute, on pouvait multiplier les écrits d'Aristote, les écrits de Cicéron, sans doute on pouvait multiplier l'Iliade et l'Énéide, mais il n'y avait pas moyen, il n'y avait pas possibilité physique de multiplier par l'écriture une quantité de productions d'une importance secondaire, mais cependant précieuses pour l'histoire. Nous, au contraire, si nous péchons peut-être, c'est par le côté opposé. La presse chez nous peut s'emparer de toutes choses, elle peut s'appliquer aux choses minimes comme aux choses de la plus haute importance. Elle peut élever aux honneurs de la renommée non-seulement l'histoire mais l'anecdote, non-seulement les grands événements, mais les accidents même les plus futiles, non-seulement l'histoire de la vie des nations et des héros, mais même l'histoire de la vie d'un simple particulier. Ainsi, qui de nous ne connaît, pour ainsi dire jour par jour, heure par heure, je ne dis pas la vie intime de Louis XIV ou de tel autre grand personnage, mais, si l'on veut bien s'en donner la peine, la vie intime d'une quantité d'autres personnes nobles ou roturières, magistrats, prêtres, laïques, etc... Il suffit de

citer non les nombreux mémoires que nous possédons, la liste en serait trop longue, mais il suffit de citer un seul livre comme type et type qu'on n'atteindra pas souvent, car il est excellent, je veux parler des Mémoires de Saint-Simon.

Vous le voyez donc, le monde moderne, par cette découverte, s'est emparé d'un instrument d'une puissance immense, d'un instrument, pour ainsi dire, irrésistible. La presse porte les yeux partout, elle pénètre dans les endroits les plus cachés, elle franchit le seuil du palais et la clôture du couvent, elle va s'asseoir au foyer domestique et dans la salle du conseil. C'est donc, je le répète, un fait immense et qui a dû de bonne heure attirer l'attention des hommes d'État et des législateurs. Il a dû l'attirer de bonne heure, quoique dans les premiers temps la puissance de la presse ne fût pas ce qu'elle est devenue aujourd'hui. Aujourd'hui sa puissance est incomparablement plus grande qu'elle ne l'était lors de la première découverte. Ce n'est pas lors de la première découverte qu'on travaillait à la vapeur, ce n'est pas lors de la première découverte qu'on pouvait à cinquante, soixante, quatre-vingts lieues de Londres faire un discours de deux ou trois heures, et en rentrant à Londres immédiatement par le chemin de fer, trouver le discours imprimé sur sa table.

Vous voyez donc encore une fois à quel degré de puissance est parvenu cet instrument. Et, encore une fois, il était inévitable, nécessaire même que ce grand fait des sociétés modernes attirât l'attention

des législateurs, car la presse est un instrument comme cinquante autres choses, comme les armes qu'on peut employer à la protection de son semblable et à la défense de sa patrie, et qu'on peut aussi tourner contre son semblable et contre le sein de sa patrie; la presse est un instrument comme tous les autres faits matériels dont on peut faire le plus noble usage, mais dont on peut aussi faire un abus et un abus d'autant plus déplorable que l'instrument à acquis le degré de puissance dont nous venons de parler.

Or, en cherchant le point d'intersection entre la liberté individuelle se manifestant par la révélation de la pensée à l'aide de la presse et les droits des individus et du corps social, trois moyens s'offraient au législateur : les moyens préventifs, — la répression ordinaire, — la répression spéciale. Je m'explique :

Les moyens préventifs, nous l'avons déjà dit, se distinguent des moyens répressifs en ce qu'ils tracent d'avance l'usage qu'on peut faire de tel ou tel instrument, de tel ou tel pouvoir, tandis que les moyens répressifs laissent à chacun le libre usage de ce moyen, le libre emploi de cette puissance, sauf sa responsabilité pour le mal qu'il peut produire en l'employant, pour les crimes et les délits qui peuvent être la conséquence de cet emploi.

Voilà la distinction entre les moyens préventifs et les moyens répressifs, distinction qui s'applique non-seulement à la matière de la presse, mais à d'autres matières dont j'ai déjà parlé, et sur lesquelles je ne m'arrêterai pas davantage.

J'ai dit qu'on pouvait opter entre les moyens préventifs et les moyens répressifs, et j'ai ajouté qu'en rentrant dans les seconds on pouvait encore agir de deux manières ; voici le sens de ces paroles :

La presse est un instrument comme la parole, comme l'écriture proprement dite, comme les épées, les clefs, les échelles, etc... ; par conséquent on peut par cet instrument, comme on le peut par la parole, par le fer, par le feu, par d'autres moyens, commettre des crimes ou des délits très-divers, les faciliter, les aider, comme on peut le faire, je le répète, avec les autres instruments qui sont à la disposition de l'homme. Eh bien, en s'occupant de la répression des crimes et des délits, on peut, et c'est là ce qu'on fait le plus souvent, on peut fixer son attention sur la nature et la gravité du délit (je prends ce mot *délit* dans son sens général) sans tenir compte de l'instrument, sans s'embarrasser du mode d'exécution. Je prends par exemple le meurtre. La loi punit le meurtre d'une certaine peine, que le meurtre ait été commis par un coup d'épée ou par un coup de pistolet, de fusil, de poignard, par la strangulation ou autrement ; s'il y a meurtre, la loi ne s'embarrasse pas de l'instrument, elle s'arrête à la nature et à la gravité du crime. J'appelle cela le mode de répression ordinaire. On peut très-bien concevoir une législation qui ne s'embarrassera pas de l'instrument *presse*, si ce n'est pour le considérer comme une circonstance aggravante dans certains cas, ainsi que la loi le fait, par exemple, du poison. Ainsi elle distingue l'empoisonnement des autres attentats contre

la vie de l'homme, elle distingue l'incendie des autres moyens de destruction de la propriété d'autrui. Eh bien, dans ce système, la législation de la presse rentrerait tout à fait dans le Code pénal. Seulement comme il est dit que le meurtre commis par l'empoisonnement, que la destruction de la propriété d'autrui commise par l'incendie sont des faits d'une gravité particulière, on aurait pu dire : Lorsque tel ou tel délit, tel ou tel crime aura été commis ou provoqué non par la simple parole, non par la simple écriture, mais par la presse, la peine sera élevée à tel ou tel degré. Voilà ce que j'appelle le système de répression qui ne sort pas des règles de la répression ordinaire. La répression ordinaire a pour principe de considérer la nature et la gravité d'un fait, et non l'instrument, de ne considérer l'emploi de tel instrument, dans certains cas, que comme une aggravation du fait. On aurait pu considérer la presse sous le même point de vue.

Il y a ensuite le système de la répression spéciale. Ce fait n'est pas particulier à la presse. Ainsi vous avez une législation à part sur la fausse monnaie, vous avez une législation à part sur le faux. Or il est bien évident pour tout homme qui ne se paie pas de mots, que la fausse monnaie et le faux ne sont au fond que des vols, des atteintes à la propriété. Je parle du faux tel qu'on l'entend le plus ordinairement. Je sais bien qu'on peut faire des faux qui ne sont pas des atteintes à la propriété, mais ce n'est pas le cas ordinaire, La fausse monnaie, dis-je, et le faux sous des atteintes à la propriété comme le vol,

comme l'escroquerie, comme l'abus de confiance, seulement l'instrument et le moyen ont un caractère particulier. La fausse monnaie est un moyen qui peut jeter une grande perturbation dans les transactions commerciales, la fausse monnaie est un moyen qui, outre le mal direct, produit une grande insécurité. Voilà des caractères particuliers, des faits spéciaux d'aggravation. Malgré cela vous ne partagez pas certainement l'opinion des anciens jurisconsultes qui avaient prétendu voir dans la fausse monnaie je ne sais quel crime de lèse-majesté, comme si celui qui fabrique de la fausse monnaie le faisait pour usurper le pouvoir royal; ce qu'il veut usurper, c'est le bien d'autrui.

Le faux est donc un moyen de s'approprier le bien d'autrui : cependant nous avons une législation à part pour le faux, une manière de procéder particulière. On a pensé qu'il y avait dans la nature du moyen, dans la nature de l'instrument des raisons pour une législation particulière. Le législateur n'a pas dit : « Je ne m'embarrasse pas de savoir par quel » moyen il est porté atteinte à la propriété d'autrui, » je considère l'acte en lui-même, qui est un moyen » frauduleux de s'emparer du bien d'autrui ; voilà la » nature, voilà la gravité du fait. » Non, on a cru qu'il fallait là une répression spéciale. Et même, dans quelques pays, on a été plus loin ; on a cru que pour le faux, pour la banqueroute, qui est aussi un moyen d'attenter à la propriété d'autri, les questions qui se présenteraient seraient si compliquées, si difficiles à démêler qu'il était convenable de les renvoyer devant

un jury spécial, de sorte que la spécialité portait même sur la procédure et sur les moyens d'administrer la justice.

Eh bien, c'est ce troisième système qu'on a appliqué à la presse. On a dit : Ici l'instrument est le point capital, la considération du moyen doit l'emporter sur la considération du but auquel tend le moyen; il faut donc une législation à part, une répression particulière. Et il y a eu des pays où les délits de la presse étaient renvoyés devant un jury spécial, parce qu'on croyait que, pour l'appréciation de cette nature de faits, il fallait une capacité autre que celle qui suffisait à l'appréciation de faits criminels ordinaires.

Voilà donc les trois systèmes : 1° le système préventif, qu'on peut traduire par un mot très-énergique, qui est la prévention à sa plus haute puissance : *la censure ;* 2° le système répressif ordinaire, et 3° le système répressif spécial.

Après ces considérations générales, il est inutile, sans doute, d'ajouter que le premier système, le système préventif était le système en vigueur en Europe jusqu'à ces derniers jours ; les gouvernements comme l'Église, l'autorité civile comme l'autorité ecclésiastique, les ordonnances du roi comme les canons disciplinaires du concile de Trente s'étaient trouvés en cette matière parfaitement d'accord, et dès que la puissance de la presse fut entrevue, on crut nécessaire de la soumettre au système des moyens préventifs, de la soumettre à la censure. C'était là, je le répète, un système général. Il y avait en Europe

avant 1789 des républiques à Venise, à Gênes, à Lucques, à Berne, dans le reste de la Suisse, en Hollande, etc. ; mais il ne faut point se faire d'illusion, le système préventif était en vigueur dans ces pays-là comme dans les autres. Sans doute, on imprimait en Hollande, en Suisse, à Genève, des livres qu'on ne pouvait pas imprimer en France, en Espagne, en Italie, mais c'étaient des livres ou sur la monarchie ou contre le catholicisme, c'étaient des spéculations commerciales que ces pays autorisaient chez eux, mais c'était toujours sous la condition *sine quâ non* qu'on ne se permettrait pas d'imprimer même des choses, je ne dis pas *contre*, mais *sur* les seigneuries qui gouvernaient l'État, et le moindre écart à cette règle aurait été aussi sévèrement puni qu'il pouvait l'être dans les autres États. C'était donc le système préventif qui était en vigueur partout, c'est un fait connu et sur lequel il est inutile de s'arrêter.

Il y a un seul pays sur lequel on pourrait concevoir des doutes à cet égard, où l'on pourrait croire qu'un autre système a dû être en vigueur. Ce pays est l'Angleterre, où existait déjà le système représentatif, ce système qui s'allie si bien avec la liberté de la presse. Il vaut la peine d'examiner brièvement quel était en Angleterre l'état de la législation à l'égard de la liberté de la presse.

Il faut distinguer deux grandes périodes, la période antérieure à la révolution de 1688, et la période postérieure.

La période antérieure à la révolution de 1688, ne nous faisons aucune illusion, n'offre pas un état de

législation particulier. L'Angleterre était sous le régime des mesures préventives, régime appliqué d'une manière aussi sévère et même presque plus brutale qu'il ne l'était sur le continent. Je dis presque plus brutale et au fond la raison en est facile à comprendre. Sur le continent où désormais le pouvoir absolu s'était établi sans contraste, sur le continent où ce qu'il restait de républiques n'était à peu près que des républiques d'une aristocratie étroite, ou bien de petites démocraties de montagnards, en Suisse, où il n'était pas question de presse parce qu'on n'imprimait rien du tout, sur le continent, dis-je, la censure était un fait universellement accepté, surtout si vous vous reportez à une époque pas trop rapprochée de la révolution française. Mais en Angleterre où le système représentatif existait, sinon avec tous ses développements, au moins en principe, même avant 1688, en Angleterre où, même avant 1688, il y avait des chambres délibérantes et un jury, il était impossible que ces faits ne produisissent pas quelques-unes de leurs conséquences. Or partout où vous aurez des chambres délibérantes et un jury, l'établissement de la censure, d'un système préventif complet, ne pourra jamais s'établir sans produire un certain frottement ; cela est dans la nature des choses. Il devait donc y avoir ce frottement, cette espèce de résistance, et de là il résulte que les mesures repressives en Angleterre devaient être encore plus acerbes que sur le continent lui-même.

L'Angleterre donc, avant 1688, avait sa censure

préalable et ses lois de police. Et la censure préalable était appuyée de ce qu'on a appelé la *Chambre étoilée*, en d'autres termes des commissaires, des jugements par commissaires, des jugements arbitraires, avec une législation qui n'en était pas une, comme nous le verrons, parce que la loi qui définit les délits de la presse, au fond, n'existait guère ; c'était donc une jurisprudence arbitraire confiée à des commissaires qui en faisaient souvent des applications excessivement sévères ; amendes énormes, emprisonnement, fustigation, mutilation même. Ainsi sous Élisabeth, il avait été question d'un projet de mariage entre la reine et le duc d'Anjou ; un écrivain qui avait fait une brochure pour détourner Élisabeth de ce mariage, fut condamné pour libelle à avoir le poing coupé, et cet homme était tellement loyaliste que, mutilé d'une main, il se servit de l'autre pour jeter son chapeau en l'air en criant : Vive la Reine. Vous voyez à quel degré de sévérité arrivaient les jugements de la Chambre étoilée contre ceux qui résistaient au système des mesures préventives et de la censure. Et quand on portait quelque affaire devant le jury, la garantie n'était guère meilleure, car il ne faut pas oublier que le jury alors n'était pas ce qu'il a été plus tard.

Si vous ouvrez les jurisconsultes anglais, qu'y trouvez-vous sur l'époque dont nous parlons : Écouter un libelle, l'entendre chanter, en rire, s'en amuser, c'était un fait de publication. Il n'était donc pas nécessaire d'avoir composé un écrit, de l'avoir imprimé, de l'avoir publié, l'auteur n'en était pas

seul responsable, tous ceux qui l'avaient entendu chanter ou lire, ceux qui en avaient ri étaient complices du délit de publication du libelle.

Tel fut l'état des choses jusqu'à Charles Ier. Sous Charles Ier la Chambre étoilée fut abolie ainsi que d'autres juridictions arbitraires qui existaient en Angleterre. Mais il ne faut pas s'y tromper, c'était là une réaction contre Charles Ier plutôt que des manifestations d'un véritable esprit de liberté publique. C'était un moyen de battre en brèche le pouvoir de Charles Ier, mais on n'arriva pas à établir une législation rationnelle sur la presse. Il y a plus, le *long Parlement* se mit lui-même à la place de la Chambre étoilée, les décrets du long Parlement se fondaient, et on ne laissait pas de le dire, sur les décrets de la Chambre étoilée, et ce fut en vain qu'une voix puissante, la voix de Milton, s'éleva en faveur de la liberté de la presse pendant la révolution anglaise.

Voilà le point où en étaient les choses à l'époque de Charles II.

CINQUANTE-DEUXIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Les mesures préventives contre la presse en vigueur avant 1648, maintenues pendant la Révolution et renouvelées à la Restauration. — Statut de 1662 ; abrogé en 1679, remis en vigueur avec un redoublement de sévérité sous Jacques II, et maintenu six ans encore après la révolution de 1688. — La presse libre à dater de 1694, non par une disposition expresse, mais par l'abrogation du statut préventif qui fait rentrer la presse dans le droit commun. — Qu'est-ce qu'un libelle dans la législation anglaise ? Singulière définition ; subtilités ayant pour but d'arriver de l'action civile à l'action pénale. — Tous les procès de presse portés devant le jury. — Distinctions établies par les juges anglais pour enlever au jury l'appréciation des délits de presse ; *general* et *special issue*. — Célèbre plaidoyer d'Erskine en 1773 à l'occasion de poursuites contre un écrit du doyen de Saint-Asaph. — Bill de 1792 rendu sur la proposition de Fox et qui restitue au jury tous ses droits en matière de délits de la presse.

MESSIEURS,

Toutes les mesures préventives qui avaient été en vigueur, en Angleterre, avant la révolution de 1648 et tous les décrets et actes rendus pendant la révolution elle-même contre la liberté de la presse, furent renouvelés à la Restauration anglaise, sous Charles II, ils furent renouvelés par le statut de 1662. Là il fut posé en régle que nul ne pourrait, sans une patente, exercer la profession d'imprimeur, que le nombre

des imprimeurs serait déterminé et fixe. La censure préalable fut établie de nouveau, ou pour mieux dire, confirmée dans toute son étendue. Il y avait même une répartition assez bizare de fonctions entre les diversses autorités auxquelles on avait attribué le droit de censure. Ainsi pour imprimer des ouvrages de droit, il fallait les soumettre à la censure préalable du chancelier d'Angleterre, ou bien d'un *Chief Justice*, c'est-à-dire d'un des présidents des cours anglaises. S'agissait-il d'ouvrages d'histoire ou de politique, il fallait les soumettre à un secrétaire d'État. Enfin s'agissait-il d'imprimer des livres sur la théologie, sur la physique ou sur la philosophie, ou bien des nouvelles et des livres érotiques, il fallait alors s'adresser à l'archevêque de Cantorbéry ou à l'évêque de Londres. Le nombre des imprimeurs maîtres (il y avait le système des jurandes et des maîtrises comme dans toute l'Europe d'alors), le nombre des imprimeurs maîtres était fixé à vingt. Ils devaient fournir un cautionnement. De plus, il était défendu d'imprimer quoi que ce fut partout ailleurs qu'à Londres, à York, à Cambridge et à Oxford. Et toutes ces prohibitions, toutes ces défenses, toutes ces restrictions, toutes ces mesures préventives étaient accompagnées des sanctions pénales les plus exorbitantes et les plus arbitraires dans leurs applications. Et le grand censeur, celui auquel les pouvoirs que nous venons de citer étaient essentiellement délégués, car il est inutile de dire que ce n'était pas le grand chancelier d'Angleterre ni les évêques qui s'amusaient à examiner les livres qui leur étaient soumis, le grand censeur était

un certain Roger Lestrange, dont le nom a acquis ainsi une grande célébrité, censeur d'autant plus inexorable qu'il avait été lui-même pamphlétaire et libelliste. On poussa l'exagération jusqu'à élever des objections contre quelques passages d'un poëme celèbre, du Paradis perdu.

Le statut de 1662 fut abrogé en 1679, mais cette abrogation ne fut que momentanée ; le statut fut bientôt remis en vigueur et exécuté avec un redoublement de sévérité sous Jacques II. Bref, cette loi préventive et d'une si excessive rigueur a gouverné la presse anglaise jusqu'à (la date mérite quelque attention), jusqu'à 1692, ce qui veut dire qu'elle a gouverné l'Angleterre même après la révolution de 1688, qu'elle l'a gouvernée quatre ans après cette révolution et même encore deux années de plus en vertu d'un statut de la quatrième année de Guillaume et Marie. On fit même des tentatives ultérieures pour la maintenir en vigueur : ces tentatives se renouvelèrent chaque année jusqu'en 1698, mais elles vinrent expirer devant la vigoureuse résistance du Parlement.

La presse donc n'a été libre en Angleterre qu'à partir de 1694, c'est-à-dire six ans après la révolution de 1688. Ainsi, vous le voyez, des deux grandes révolutions qui se sont succédé en Angleterre au XVII[e] siècle, l'une à la moitié, l'autre à la fin, ni l'une ni l'autre n'a voulu renoncer aux lois préventives contre la presse, ni l'une ni l'autre n'a voulu déposer ces armes ; il a fallu six ans d'efforts après la révolution de 1688 pour qu'enfin le statut préventif cessât d'être en vigueur. Dès ce jour, je le répète,

la presse a été libre en Angleterre, non, comme vous pourriez peut-être le croire, en vertu d'une disposition constitutionnelle expresse, écrite quelque part, elle a été libre par l'abrogation du statut préventif; on est rentré dans le droit commun à l'égard de la presse, on est rentré sous les principes de ce que les anglais appellent la *Common Law*. Chacun a pu imprimer à ses périls et risques, sauf à encourir les peines et condamnations aux dommages intérêts conformément aux lois.

Il vaut maintenant la peine de se demander : Quelle est donc cette loi commune des Anglais, quelle est cette loi non plus préventive mais répressive contre les délits de la presse? Quels sont les périls et risques auxquels on s'expose en se servant de la presse, quelles sont les garanties données aux citoyens pour qu'on n'abuse pas de la loi contre eux.

Les Anglais ont un mot générique, technique, pour exprimer un délit de la presse, ils appellent cela un libelle. Ainsi celui qui commet un délit par la presse tombe sous l'application de la loi sur les libelles, loi qui n'est écrite nulle part, si ce n'est dans les coutumes et dans les précédents. Or qu'est-ce donc qu'un libelle en Angleterre? Lorsqu'on présente un écrit et qu'on le dénonce comme étant un libelle, à quels caractères reconnaît-on si c'est ou non un libelle? Que doit-il renfermer pour mériter cette qualification et pour que l'auteur en devienne responsable?

Un libelle, rigoureusement parlant, est en Angleterre tout ce que vous voudrez, il y a à peu près

autant de définitions que d'auteurs et de juges ayant énoncé leur avis. Je dis *de juges*, car je crois vous avoir dit déjà que les juges opinent publiquement, ils disent tout haut, en audience publique, leur avis et les motifs de leur avis, et quelquefois ce sont des modèles de dissertation. Lord Ellenborough, un des grands juges d'Angleterre, disait qu'un libelle, c'est tout ce qui choque les sentiments de qui que ce soit, qu'un libelle est tout ce qui fait de la peine à quelqu'un; la définition est naïve, elle a pourtant un fond de vérité quand on la rapproche de la jurisprudence anglaise. Un autre jurisconsulte définit le libelle « une » diffamation malicieuse faite publiquement par la » presse, par l'écriture, par des signes ou par des » peintures, tendant à noircir la mémoire d'un mort » dans le but de provoquer un vivant, ou bien la » réputation d'un vivant pour l'exposer à la haine » publique, au mépris, au ridicule. » Et vous serez bien étonnés d'entendre après une pareille définition le même jurisconsulte procéder gravement à une division des libelles, en libelles contre les individus, contre la morale publique, contre la constitution, contre la religion. Ailleurs nous trouvons indiqué comme caractère punissable du libelle, sa tendance à troubler la paix du roi, la paix publique. Et pourquoi cela ? Voici le raisonnement des jurisconsultes anglais : c'est que lorsque vous lancez un libelle contre quelqu'un, la personne qui se croit offensée en aura du ressentiment, et dans son ressentiment pourra se porter à des voies de fait contre vous. Dans ce cas, il en résultera telle ou telle chose qui troublera la paix

publique. Ainsi un coup de coude donné à son voisin est un libelle, puisqu'il peut provoquer ce voisin à commettre un meurtre. D'où il faut conclure encore que plus un libelle est vrai, plus il est punissable, parce que le trouble est d'autant plus certain. Si un homme nous disait que nous avons escamoté la montre de notre voisin, nous lèverions les épaules. Mais si on disait à un administrateur qu'il a volé le trésor public, qu'il a commis une grande dilapidation, p us le fait serait vrai, plus la provocation serait violente. Et il y a une autre conséquence, c'est que plus la personne provoquée est méchante, plus le libelle est coupable parce que le ressentiment est plus certain. Aussi, disait spirituellement un écrivain, d'après les lois anglaises, c'est un libelle que de porter de l'argent dans sa poche la nuit, car c'est une provocation au vol et à l'assassinat.

Maintenant, direz-vous, pourquoi toutes ces subtilités, pourquoi ces paralogismes et ces sophismes? Tout ce travail a pour but d'ariver à une distinction et de la concilier avec les principes de la jurisprudence anglaise. Tout ce travail, au fond, n'a pour but que de distinguer deux actions, que nous distinguons aussi chez nous, l'action civile et l'action pénale. Et voici comment : c'est que, selon les idées anglaises, il ne peut y avoir droit à des dommages-intérêts ni, en conséquence, action civile, si la personne qui demande des dommages-intérêts n'a pas évidemment reçu une injure, un tort réel, un mal injuste. Lors donc que la personne qui se plaint d'un libelle demande des dommages-intérêts, la partie

contre laquelle elle agit est toujours admise à prouver la vérité du libelle. Un homme sera attaqué dans un écrit, dénoncé comme ayant commis un vol ou une autre action immorale, s'il demande des dommages-intérêts, s'il poursuit par l'action civile, le défendeur à droit de prouver qu'il n'y a pas dommage parce que le plaignant qui a été appelé voleur est en effet un voleur. Dès lors vous concevez qu'il n'est pas toujours commode d'intenter l'action civile en Angleterre. On a voulu dès lors arriver à l'autre action, à l'action pénale, et pour arriver à l'action pénale, on a cherché le trait caractéristique de l'action criminelle, le trouble apporté à la paix publique. Une fois cette idée adoptée par la jurisprudence, on a dit : peu importe de savoir si le fait est vrai ou faux, parce qu'il ne s'agit pas ici de donner des dommages-intérêts à la partie qui se prétend lésée, il s'agit de réprimer une atteinte à la paix publique. La fausseté du libelle n'est plus alors qu'une circonstance aggravante, mais le libelle serait une infraction à l'ordre public quand même il serait vrai, parce qu'il a, sans nécessité, sans motif, diffamé un individu, une administration, une corporation, etc... Si, en outre, il est faux, eh bien, il y a là une circonstance aggravante, c'est une infraction à l'ordre public encore plus grave. Voilà comment en partant d'une idée de leur droit civil qui admet toujours la preuve de la vérité des faits, quand on demande des dommages-intérêts, les jurisconsultes arrivaient à des interprétations très-vagues, parce qu'ils cherchaient les moyens d'accorder des dommages-intérêts même là

où rigoureusement, selon les principes, il ne fallait pas en accorder. Et de là ils sont passés à une autre idée, à l'idée de trouble à la paix publique, parce que l'autre idée les gênait trop et qu'ils ont voulu arriver à poursuivre le libelle quand même le fait serait vrai et sans qu'on pût en prouver la fausseté.

Aujourd'hui la formule nécessaire, pour que le libelle puisse être qualifié de crime, est celle-ci : « Tendant à exciter contre le roi et son administration, contre la constitution et le gouvernement, ou simplement contre l'administration une grande haine et un mépris public, *great and public hate and contempt.* » Voilà la formule pour les libelles politiques que l'on appelle libelles publics, pour les distinguer de ceux qui sont dirigés contre de simples particuliers. Mais vous voyez encore une fois qu'il reste toujours dans cette partie du droit anglais une grande latitude d'interprétation et un grand arbitraire.

Maintenant plus le droit est ainsi vague et mal déterminé, plus il est important de s'enquérir des moyens d'exécution et des garanties qu'on a d'obtenir une justice équitable avec un droit si large et si peu déterminé. La garantie capitale qui fait qu'en Angleterre les publicistes, tout en reconnaissant la vérité de ce que nous venons de dire, et en se montrant disposés à plaisanter avec vous sur le vague de leur qualification du libelle, n'éprouvent cependant aucun besoin de lois nouvelles sur cette matière, la véritable garantie, dis-je, c'est le jury.

En Angleterre, tous ces procès sont portés devant le jury, et cela d'autant plus naturellement

qu'il n'y a pas là, dans le même sens du moins, la distinction faite chez nous entre les crimes et les délits, qu'il n'y a pas là, comme chez nous, une grande masse de faits contraires à la loi pénale soustraits à la juridiction du jury, par cela seul que la peine dont ils sont frappés n'atteint pas un certain degré de gravité. Les procès de presse se passaient donc en Angleterre à peu près comme ils se passent aujourd'hui chez nous, c'est-à-dire qu'il y avait une question posée à des jurés et puis des juges devant appliquer le droit. Pour arriver à un procès, il fallait le fait de la publication comme chez nous, mais il régnait assez d'incertitude et d'arbitraire sur la question de savoir quels étaient les faits particuliers qui constituaient le fait de la publication. Ainsi les juges anglais ne se sont pas fait scrupule de soutenir que la communication de l'écrit même à une seule personne pouvait être regardée comme un fait de publication, que l'envoi d'une lettre pouvait également constituer ce fait de publication, toujours par cette raison qu'il provoque celui à qui l'on fait cet envoi. Voilà donc une voie par laquelle les juges anglais ont tenté de rendre très-sévère la justice sur la presse; c'était en soutenant qu'il y avait publication quand même le fait ne pouvait pas véritablement être appelé un fait de publication.

Mais les juges anglais ne s'arrêtèrent pas en si beau chemin; ils allèrent plus loin encore, et c'est en matière de libelle qu'ils ont voulu introduire leur fameuse distinction entre le fait et le droit. Ils avaient arrangé en précédent et en jurisprudence cette

maxime-ci : qu'à la vérité il appartenait au jury de décider si un écrit avait été publié, si c'était bien identiquement l'écrit dont on se plaignait et si l'auteur ou le publicateur de l'écrit était l'homme traduit à la barre, mais que là finissaient les attributions du jury, qu'il restait une autre question, la question de savoir si l'écrit contenait ou non les caractères du libelle, s'il avait ou non les caractères que la jurisprudence exigeait dans le libelle; ils soutenaient que la qualification légale du fait appartenait à la cour et non au jury. Dès lors, quand un écrit était déféré au jury et que cette question était posée : Est-il ou non coupable? le verdict du jury, en supposant que ce fût un verdict de culpabilité, était : Il est coupable d'avoir publié un écrit commençant par ces mots et finissant par ces autres mots; mais la question : « Cet écrit est-il ou non un libelle? » devait appartenir aux juges et non au jury. C'était tout simplement soustraire au jury l'appréciation des délits de la presse pour la donner aux juges. Il est bien clair que la question n'est pas de savoir qu'il y a un écrit et que telle personne a fait cet écrit, mais de savoir si dans cet écrit se trouvent des choses qui constituent ou ne constituent pas un libelle. Le jury donc était réduit à une espèce d'action négative. C'est comme si, dans les procès ordinaires, on prétendait soumettre au jury cette question : L'accusé a-t-il ou n'a-t-il pas été l'auteur d'un fait qui a causé la mort de tel individu? Vous comprenez que c'est là une question qui peut s'appliquer parfaitement à un assassin, à un meurtrier, à un homicide

volontaire, à un homicide par imprudence, à un homme qui a tué en cas de légitime défense, à tout homme enfin qui a été l'auteur d'un fait ayant causé la mort d'un autre, tandis que la question est de savoir non si l'accusé a été l'auteur d'un fait matériel ayant causé la mort, mais s'il a été l'auteur intentionnel d'un fait qui renferme les caractères du meurtre, de l'assassinat, de l'homicide par imprudence, etc..... Ainsi que je l'ai dit plusieurs fois, l'office du juge, surtout dans une législation aussi peu claire que l'est souvent la législation anglaise, l'office du juge doit être d'expliquer au jury ces caractères de la loi que le jury pourrait ne pas avoir bien saisis, et c'est là en effet ce que les juges anglais font constamment, et, je me plais à le dire, d'une admirable manière. Mais précisément parce que dans les autres procès ils avaient ce soin-là, parce que dans les autres procès ils reconnaissaient que si c'était à eux d'éclairer le jury, c'était au jury de rapprocher le fait du caractère légal, par cela même ils déclaraient implicitement qu'ils voulaient introduire une exception pour les affaires de la presse, par cela même ils déclaraient qu'ils agissaient sous l'influence de leurs préoccupations politiques. Aussi il est juste de dire que, si les efforts des juges anglais pour enlever d'une manière plus ou moins indirecte la connaissance de ces affaires au jury, si ces efforts ont été surtout très-grands, très-suivis, suivis avec une sorte d'opiniâtreté, c'est surtout quand les juges étaient amovibles. C'est que les juges, en Angleterre, n'ont pas toujours été inamo-

vibles; il n'y a pas longtemps qu'ils sont inamovibles, c'est-à-dire qu'on ne peut les destituer que par une accusation portée au Parlement. Auparavant ils étaient là tant que le bon plaisir de la couronne les y laissait, et c'est surtout à cette époque que remontent leurs efforts les plus vigoureux pour amoindrir l'intervention du jury dans les délits de presse.

En d'autres termes, et je dis ceci pour ceux d'entre vous qui seraient curieux de jeter les yeux sur la jurisprudence anglaise, en d'autres termes les juges soutenaient qu'en matière de presse on devait arriver en présence du jury à une *special issue* et non à une *general issue*. Voici le sens de cette distinction. Les Anglais disent qu'il y a *general issue*, c'est-à-dire solution générale, lorsqu'on arrive à une solution, à une décision qui emporte toutes les questions. Ainsi vous posez au jury la question : *L'accusé est-il ou n'est-il pas coupable de libelle?* C'est une *general issue*, parce qu'il y a là une question de fait matériel et d'intention. Quand, au contraire, vous posez seulement une question particulière qui peut ensuite demander la solution d'une autre question, alors c'est une *special issue*. Ainsi l'*accusé a-t-il publié un écrit commençant par ces mots et finissant par ces mots ?* C'est là une décision spéciale, car il faut ensuite décider si ce qui a été publié est ou n'est pas un libelle. Eh bien, en matière de presse, les juges anglais soutenaient qu'on ne pouvait arriver qu'à une solution spéciale.

Je reviens à la question capitale. On était déjà arrivé et vous voyez combien ces efforts sont récents,

on était arrivé à l'année 1773, c'est-à-dire à quinze ou seize ans seulement avant la Révolution française, lorsque parut un écrit du doyen de Saint-Asaph. Cet écrit fut déféré aux tribunaux anglais comme libelle. Et celui qui plaida alors pour le doyen de Saint-Asaph était l'orateur peut-être le plus brillant du barreau anglais, le célèbre Erskine, cet homme si éminent, mais qui a prouvé cependant qu'on n'est pas toujours à la même hauteur d'éloquence en tous lieux, sur tous les sujets, sous toutes les formes, car cet homme qui était sans contredit l'aigle du barreau anglais, a été ensuite un assez médiocre orateur dans le Parlement. Erskine donc plaida et il posa la question sur ses véritables bases, il fit un des plus beaux plaidoyers dont puisse s'honorer le barreau. Ce magnifique plaidoyer ramena la question tout entière devant les hommes qui s'occupaient d'affaires publiques et de libertés publiques. Les membres du Parlement s'en émurent aussi et travaillèrent à obtenir une déclaration conforme aux principes soutenus par Erskine. Un homme plus célèbre encore, l'illustre Fox, proposa le fameux bill qui a rétabli dans leur entier les droits du jury en pareille matière. Voilà pourquoi ce bill fameux de 1792 porte le nom de *Fox libels bill*, du nom de son illustre auteur.

Vous voyez donc qu'en réalité la liberté de la presse légalement établie, telle qu'elle existe aujourd'hui en Angleterre, ne date, on peut le dire, que de l'année 1792. Jusqu'en 1694, on avait vécu sous le système des mesures préventives. Encore une fois, la Révolution de 1688 se protégea pendant six ans

par la censure. Ce système tomba en 1694, mais alors la liberté de la presse eut à lutter contre les subtilités et l'interprétation étroite des juges qui parvinrent à dépouiller le jury de la plus essentielle de ses prérogatives, surtout en matière de presse ; ce n'est qu'en 1773 que la voix puissante d'Erskine posa de nouveau la question, la reprit dans son entier, et plaida encore plus les droits de la presse et du jury que ceux de son client. Et c'est seulement en 1792 que les efforts de Fox furent couronnés par l'adoption d'un bill qui restitua au jury anglais la plénitude de ses pouvoirs en matière de presse comme il les avait dans les autres matières.

Je ne veux pas dire qu'avant 1792 la presse fût trop gênée en Angleterre, ce serait là une assertion contraire aux faits. Mais si elle n'était pas trop gênée, c'est qu'elle trouvait dans les mœurs, dans les usages et dans l'opinion publique la protection qu'en réalité elle n'aurait pas trouvée dans la loi, dans la jurisprudence établie. Les juges eux-mêmes étaient sous l'influence de ces mœurs, de cette opinion publique, et depuis longtemps ils ne faisaient que bien rarement usage contre la presse de ce pouvoir qu'ils avaient voulu se réserver. Mais il n'est pas moins vrai que les droits du jury et de la presse n'ont été reconnus et définitivement consacrés que par le bill de 1792.

CINQUANTE-TROISIÈME LEÇON

SOMMAIRE

État de la législation française relativement à la liberté de la presse à partir de 1789. Division en cinq périodes : 1° la Révolution ; 2° le Consulat et l'Empire ; 3° la Restauration, de 1814 à 1819 ; 4° la Restauration, de 1819 à 1830 ; 5° la Révolution de 1830.— Première période. Principe posé dans la Constitution de 1791. — Décret du 30 juillet 1790. — Décrets du 20 juillet 1792 et du 3 septembre suivant. — Décret du 29 mai 1793. — Constitution de 1795 et décret du 28 germinal an IV. — Décrets du 19 fructidor an V et du 9 fructidor an VI.

Messieurs,

Nous devons examiner maintenant quel est l'état de la législation française relativement à la liberté des opinions, à la liberté de publier ses opinions, soit au moyen de la presse, soit par tout autre moyen ; nous devons nous rendre compte de cette législation en tant qu'elle se rapporte au principe établi dans la Charte, à la garantie écrite dans la constitution.

Avant la révolution de 1789, la France, comme le reste de l'Europe, était sous le régime des mesures préventives, sous le régime de la censure ; il n'y avait donc aucune complication dans les lois relatives à la

presse ; le système était simple, rien n'était permis. Mais lorsque sortant de l'ancien régime nous entrons dans l'ère nouvelle, il s'ouvre devant nous, sous ce rapport, un champ très-vaste où l'on rencontre à chaque pas des difficultés, des obstacles, des variations qui en rendent la connaissance assez difficile. A partir de 1789, il n'y a pas eu en France de système politique qui n'ait voulu avoir son système à lui relativement à la presse, il n'y a pas de système politique qui n'ait apporté sa législation à cet égard. On peut même ajouter qu'il n'y a pas eu de nuance, qu'il n'y a pas eu de modification dans un système politique qui n'ait été la cause ou l'occasion d'une nuance, d'une modification dans le système de législation sur la presse. En général, on ne peut se le dissimuler, les différents pouvoirs ont toujours regardé la presse comme une grande puissance, et jusque-là ils étaient dans le vrai, mais comme une grande puissance qui leur était ou devait leur être complétement dévouée ou décidément hostile. Ils sont le plus souvent partis de l'une ou de l'autre de ces deux données, et ont agi sous l'influence de l'une ou de l'autre. La conséquence a été que tantôt ils ont soutenu la presse même dans sa plus grande liberté et que tantôt, au contraire, ils ont essayé de l'étouffer. Et de cette action et de cette réaction assez régulière, il est résulté pour la presse ce qui est arrivé pour d'autres branches de notre législation, c'est que nous avons pour la presse un vrai arsenal de lois, d'arrêtés, de décrets, d'ordonnances, de mesures quelconques, arsenal où il se trouve sans doute des armes

forts affilées, mais où il s'en trouve aussi de rouillées, hors de service ou qui ne peuvent plus servir que bien rarement et dans des cas tout à fait extraordinaires.

C'est en présence de cet amas de lois, d'arrêtés, de décrets, d'ordonnances, de mesures de toute nature, que nous nous trouvons, et il est facile de comprendre que de tout cela il doit résulter une jurisprudence fort compliquée, une jurisprudence surchargée de détails et où plus d'une question n'est pas, aujourd'hui même, complétement résolue. Vous ne vous attendez pas que je me plonge dans tous ces détails et que je fasse ici une exposition complète de la législation et de la jurisprudence sur la presse ; un mois, deux mois peut-être ne suffiraient pas pour atteindre ce but. D'ailleurs c'est une tâche qu'il ne nous appartient pas d'accomplir.

Quand on considère, en effet, la législation sur la presse[1], il est facile de reconnaître qu'on peut, qu'on doit même l'envisager sous différents points de vue : il y a d'abord ce qu'on peut appeler proprement la loi de la presse. Je prends ici le mot *loi* dans un sens général, c'est-à-dire que j'entends par là cette partie de la législation qui dit à tout le monde quelles sont les publications permises, quelles sont celles qui ne le sont pas, dans quels cas chacun peut librement exprimer ses opinions sans aller se heurter

[1] J'emploie ici le mot — presse — comme le plus court ; j'entends parler en général de la législation sur la publication des opinions, que ce soit par la presse, par discours prononcés en public, par lithographies ou autrement. J'emploie le mot le plus usuel.

contre la loi pénale, dans quels cas une publication pourrait appler le publicateur devant la justice sociale.

Mais on a, ainsi que nous le verrons, introduit sous ce premier chef une distinction. On a distingué entre les publications éventuelles et les publications périodiques ou quasi-périodiques. Les pouvoirs n'ont pas tardé à reconnaître que de tous les moyens de publication, la presse périodique est le moyen le plus puissant, le moyen le plus efficace, le moyen qui a en lui un véritable principe d'organisation. Dès lors on a introduit une distinction entre les publications en général par la presse ou autrement, et les publications périodiques ou quasi-périodiques. Cette première partie du sujet se divise donc en deux branches : — lois des publications, lois de la presse en général, — puis en particulier, lois de la presse périodique, et cela dans le sens et dans les limites que je viens d'indiquer, c'est-à-dire jusqu'au point de savoir quel est dans l'état de la législation la limite des publications permises, quelle est la limite où les publications cessent d'être des faits permis par la loi positive.

Après ces deux points de vue, il s'en présente un troisième. C'est la connaissance des moyens que le législateur a cru devoir employer pour s'assurer que ses prescriptions, soit sur la presse en général, soit sur la presse périodique, seraient effectivement exécutées. Et ici s'offre également une division qu'on ne pourrait pas négliger sans amener une grande confusion d'idées, je veux parler de la division des

moyens employés par le législateur en moyens préventifs et en moyens répressifs, en moyens préventifs proprement dits et en moyens répressifs ou pénaux proprement dits.

Enfin il y a un dernier point de vue, qui est la question de savoir quelles sont les garanties données par la loi aux citoyens dans le but de les assurer que les mesures prescrites par le législateur ne seront point dépassées dans la pratique, et qu'effectivement, dans les limites tracées par la loi, chacun pourra, sans aucun danger, publier ses opinions et employer pour les publier les moyens qui lui paraîtront les plus convenables. Le dernier point de vue est donc celui des garanties. Ainsi, il y a la loi sur les publications en général, la loi spéciale sur les publications périodiques, les moyens choisis par le législateur, soit pour prévenir, soit pour réprimer, enfin, la question des garanties accordées aux citoyens.

Or, de cette vue générale du sujet, il résulte évidemment que la connaissance des bases de la loi, soit sur les publications en général, soit sur les publications périodiques, que la connaissance générale de la nature des moyens choisis par le législateur, que la connaissance des garanties fondamentales données aux citoyens, sont choses appartenant, en effet, au droit constitutionnel, parce que c'est par la connaissance de ces trois éléments que le sens de l'article de la Charte constitutionnelle sur la liberté des opinions et de la presse vient à être déterminé, à être précisé. Mais, d'un autre côté, il est également

évident que les détails des moyens préventifs, les détails des moyens de police administrative qui peuvent être sanctionnés par le législateur, appartiennent proprement au droit administratif. Ainsi, par exemple, tout ce qui concerne les détails sur les règlements de police relatifs à l'imprimerie, à la librairie, aux patentes, aux formes des brevets, tout cela est du droit administratif. De même, il est évident que les détails quant aux moyens de répression proprement dits, les détails quant à l'application des sanctions pénales, appartiennent à l'enseignement du droit criminel et non à l'enseignement dont nous sommes chargés. Il y a donc là un partage qui doit simplifier notre tâche, et nous sortirions des bornes que nous nous sommes tracées si nous entrions dans l'examen de cette partie de la matière.

Suivre la partie répressive de la législation, même dans ses moindres détails, même dans ses questions les plus secondaires, est chose de la plus haute importance et je n'hésite pas à dire que, quoique matériellement, cette partie ne se trouve pas renfermée dans le Code pénal, elle forme aujourd'hui une des branches les plus importantes et les plus considérables de la législation criminelle. Car la législation sur la presse, depuis la publication du Code pénal (Code publié lorsque la liberté de la presse n'existait pas) a pris un développement, une importance dont les auteurs du Code pénal ne pouvaient pas se douter. Il est donc certain que, à l'heure qu'il est, la partie pénale de la législation sur la presse forme une des branches les plus importantes de notre Code criminel, quoique,

encore une fois, elle ne s'y trouve pas matériellement renfermée.

Entrant donc dans les limites que le sujet nous trace, il est également évident à mes yeux (et vous savez que c'est le système que nous avons constamment suivi), il est, dis-je, évident qu'on ne peut pas se former une idée exacte des choses telles qu'elles existent aujourd'hui, si on n'a pas au moins un aperçu de l'état où elles se trouvaient. Le présent, vous le savez, a toujours son principe et, jusqu'à un certain point, sa cause dans le passé. Jetons donc un coup d'œil rapide sur l'histoire de la législation de la presse, à partir du jour où la France a commencé à jouir, entre autres libertés, de cette liberté si importante et si précieuse, la liberté de publier ses opinions. Et à partir de 1789, si nous voulons ne pas mêler entre eux des systèmes trop divers, si nous voulons faire une division qui, jusqu'à un certain point, nous donne pour chaque partie de la division un principe dirigeant particulier, nous devons partager en cinq époques distinctes la période qui part de 1789 et s'étend jusqu'à nous.

Voici comment nous ferons le partage : 1° la Révolution qui se termine au Consulat; 2° le Consulat et l'Empire que nous mêlerons dans une seule et même période ; 3° la Restauration, de 1814 jusqu'à 1819, et vous verrez quand nous en serons là pourquoi se termine à 1819 la troisième période ; 4° la Restauration, de 1819 à 1830 ; 5° enfin la Révolution de 1830. Et certes, en parcourant ces époques, nous traverserons, en matière de liberté de la presse, de singulières

périodes, et nous serons témoins de grandes vicissitudes, car quoique le nombre des années ne soit pas grand, vous passerez cependant avec le législateur de la liberté révolutionnaire au pilon impérial, vous passerez de la liberté constitutionnelle à la censure et vous reviendrez de la censure à la liberté constitutionnelle. Voilà les variations indiquées par leurs points extrêmes ; tout cela a eu lieu en moins de cinquante ans.

Sans doute, un jour l'histoire en témoignera quelque étonnement. Elle se demandera, sans doute, dans son impartialité, qui il faut accuser de ces variations si bizarres et si brusques, et probablement elle en accusera un peu tout le monde. Elle imputera quelques fautes à la presse et elle accusera en même temps les alarmes outrées et quelquefois l'esprit rétrograde des gouvernants. Elle pourra se plaindre quelquefois des erreurs des écrivains, et quelquefois aussi de l'apathie de la nation qui voyait, sans s'émouvoir, sacrifier une de ses plus précieuses libertés. Quant à nous, nous devons, avant tout, trouver là une preuve nouvelle de cette vérité désormais bien répandue, mais qui n'est pas moins de la plus haute importance, surtout aux yeux du publiciste : que les principes n'ont de garantie solide que dans les mœurs, que toute autre garantie est fragile, et qu'on ne peut jamais dire d'un principe qu'il est bien établi tant qu'il n'a pas poussé dans les mœurs des racines si profondes qu'il n'y ait plus de forces capables de l'arracher. Or un principe n'a de racines profondes que le jour

où le principe contraire est devenu impossible.

La liberté de la presse fut proclamée dès les premiers jours de la révolution. Mais, je le répète, il en est des garanties politiques, jusqu'à un certain point, comme de la propriété, ou pour mieux dire si la propriété d'une chose quelconque s'acquiert de différentes manières, la véritable et irrévocable propriété d'une garantie politique ne s'acquiert que par un seul moyen, par l'usucapion, par la longue possession. C'est là seulement ce qui transforme les garanties politiques en une véritable propriété que nul n'a plus la puissance de vous arracher.

Quelle conséquence devons-nous tirer de là ? Devons-nous conclure, comme beaucoup d'hommes l'ont fait, qu'il faut refuser à tel ou tel peuple telle ou telle garantie politique parce que ses mœurs ne sont pas préparées? Non, Messieurs, car c'est là un cercle vicieux dont on ne sortirait jamais, mais il faut se dire qu'il n'y a pas à s'effrayer de quelques interruptions qui peuvent arriver dans la jouissance de cette propriété. Il faut toujours travailler à répandre les sains principes, car ce qu'on perd un jour on peut le retrouver l'autre, et, à mesure que les saines lumières se répandent, les interruptions dans la jouissance deviennent de plus en plus courtes, jusqu'à ce qu'enfin il y ait possession pleine et irrévocablement acquise.

Ainsi voyez ce qui c'est passé chez nous. La révolution nous a donné, entre autres, deux grandes garanties, la liberté de la presse et le jury. Et certes, on peut le dire, partout où ces deux garanties

existeront, la liberté existera. Eh bien, parcourez rapidement, (et nous allons faire ce travail pour la presse comme nous l'avons fait pour le jury), parcourez rapidement l'intervalle de 1789 jusqu'à nous, que d'interruptions, que de variations, que de difficultés pour implanter la presse et le jury dans le sol français ! Nous touchons enfin à l'époque où on peut dire que ces deux garanties sont entrées dans les mœurs. Elles y prennent pied tous les jours davantage et, encore une fois, quand ces deux garanties sont devenues une nécessité sociale, la liberté du pays est assurée.

J'ai dit que, à la révolution de 1789, la France obtint entre autres libertés la liberté de publier ses opinions par tous les moyens quelconques. Vous trouvez dans la constitution de 1791 la déclaration suivante : « La libre communication des pensées et » des opinions est un des droits les plus précieux de » l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, » imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de » cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » (Art. 11 de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen). Et sous le titre 1er contenant les dispositions fondamentales garanties par la constitution, vous trouvez : « La constitution garantit... La liberté » à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et » publier ses pensées, sans que ses écrits puissent » être soumis à aucune censure ni inspection avant » leur publication. » Vous voyez que le principe de la liberté des opinions et de leur communication soit par la parole, soit par l'écriture, soit par l'impression ou autrement était formellement stipulée, for-

mellement garantie dans la constitution de 1791.

Est-ce à dire que l'Assemblée constituante entendît par là sanctionner une liberté tout à fait illimitée? Non, Messieurs, puisqu'on vous dit dans l'article 11 de la déclaration : « Sauf à répondre de » l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par » la loi. » C'est évidemment supposer une loi, mais une loi répressive non une loi préventive, car tout système préventif était évidemment exclu par la disposition que je viens de vous lire et qui dit : « Sans » que les écrits puissent être soumis à aucune cen- » sure ni inspection avant leur publication. » En combinant les deux dispositions, il est évident que l'Assemblée constituante voulait la liberté de la presse accompagnée ou suivie d'une loi purement répressive et la proscription de toute loi préventive.

L'intention de l'Assemblée s'était révélée antérieurement même à la constitution de 1791. Car, en fait, la liberté de la presse existait déjà pleine et entière quand la constitution parut. Mais vous trouvez un décret de l'Assemblée constituante du 31 juillet 1790 qui enjoignait au pouvoir exécutif de faire poursuivre, comme coupables du crime de lèse-nation « tous auteurs, imprimeurs ou colporteurs » d'écrits excitant le peuple à l'insurrection contre » la loi, à l'effusion du sang et au renversement de » la constitution; tous auteurs ou colporteurs d'é- » crits invitant les princes étrangers à faire des in- » vasions sur le territoire français. » Ce n'était pas là une mesure préventive, c'était une loi répressive, c'était la poursuite d'actes réellement coupables; in-

viter l'étranger à envahir son pays, pousser les citoyens à la guerre civile ou au renversement de la constitution, ce sont de véritables crimes. Et, vous le voyez, l'Assemblée constituante s'était déjà crue dans l'obligation de recourir à une haute pénalité, puisqu'elle demandait que les coupables fussent poursuivis comme criminels de lèse-nation. Il y avait là plutôt un acte de défense, un acte de guerre contre les ennemis du nouvel ordre de choses, qu'une loi pénale sur la presse mûrement réfléchie.

Faisons un pas de plus, et vous allez voir que, à mesure que l'action et la réaction se développaient dans le champ de la révolution et que la lutte devenait plus acharnée, les mesures législatives aussi perdaient de plus en plus leur caractère de lois proprement dites pour revêtir celui de moyens de guerre.

L'Assemblée législative qui, comme vous le savez, succéda à l'Assemblée constituante, ordonna également, par un décret du 20 juillet 1792, de poursuivre les journalistes incendiaires et libellistes. Elle en désignait même nominativement, et elle disait dans les motifs de son décret que l'abus qui se faisait journellement de la liberté de la presse ne pouvait être trop tôt réprimé. Mais dans ces temps d'agitation et de profondes commotions politiques, vous le savez tous, l'histoire vous l'a assez dit et répété, il ne faut jamais s'attendre à une suite régulière, à un développement méthodique et normal d'un système quelconque, ce sont des faits qui succèdent à des faits. Moins de deux mois après, par son décret du 3 sep-

tembre, l'Assemblée législative abolit tout procès de presse et tout jugement pour délit de presse prononcé après le 14 juillet 1789.

Ainsi sous le premier système, sous la constitution de 1791, vous voyez le système répressif consacré et quelques échantillons de répression à la vérité très-sévère, puisque, dans les cas dont il est question dans les décrets, les écrivains étaient déclarés coupables du crime de lèse-nation, mais le système préventif est tout à fait rejeté.

J'arrive à la Convention. Si nous consultons le projet de constitution de 1793 qui, au surplus, n'a jamais été en vigueur, nous y trouvons également le principe à l'article 122 : « La constitution garantit à » tous les Français.......... la liberté de la presse. » Telle est la disposition de la Constitution de 1793. Mais il ne faut pas aussi se dissimuler que la Convention elle-même avait senti la nécessité de se défendre, et elle se défendait à sa manière contre les auteurs d'écrits tendant à renverser l'ordre de choses établi. Le décret du 29 mars 1793 porte, article 1er : « Quiconque aura composé ou imprimé des écrits » qui provoquent à la dissolution de la représenta- » tion nationale, au rétablissement de la royauté ou » de tout autre pouvoir attentatoire à la souverai- » neté du peuple, sera traduit au tribunal extraor- » dinaire et puni de mort. » Là encore il y avait un essai de répression violent, fait *ab irato*, plutôt qu'une loi répressive digne de faire suite à la déclaration de l'Assemblée constituante.

J'arrive à la constitution de 1795, à celle qui,

comme vous le savez, établit le Directoire. Voici l'article 353 : « Nul ne peut être empêché de dire, » écrire, imprimer et publier sa pensée. — Les » écrits ne peuvent être soumis à aucune censure » avant leur publication. — Nul ne peut être res- » ponsable de ce qu'il a publié ou écrit que dans les » cas prévus par la loi. » C'est encore le même système, liberté de la presse, liberté qui suppose une loi répressive, purement répressive, et repousse toute loi, toute mesure préventive.

Le Directoire travailla à la loi répressive avec plus de détail que ne l'avaient fait les gouvernements précédents. Mais, il faut le dire, cette loi répressive se ressent elle-même des craintes que le Directoire ne cessait d'éprouver, et des mesures violentes auxquelles il se croyait trop souvent obligé d'avoir recours; car voici sa loi répressive : Art. 5 de la loi du 28 germinal an IV : « Les auteurs, imprimeurs, » distributeurs, colporteurs, etc...., d'écrits conte- » nant les provocations déclarées crimes par la loi » du 27 germinal, seront poursuivis de la manière » qui est portée dans ladite loi. » Or, que dit la loi du 27 germinal? Voici l'article 1er. « Sont coupables » de crime contre la sûreté intérieure de la Répu- » blique et contre la sûreté individuelle des citoyens » et seront punis de la peine de mort....., tous ceux » qui, par leurs discours, par leurs écrits impri- » més, soit distribués, soit affichés, provoquent la » dissolution de l'Assemblée nationale ou celle du » Directoire exécutif, ou le meurtre de tous ou au- » cun des membres qui les composent, ou le réta-

» blissement de la royauté, ou celui de la constitu-
» tion de 1793, celui de la constitution de 1791 ou
» de tout gouvernement autre que celui établi par
» la constitution de l'an III acceptée par le peuple
» français, ou l'invasion des propriétés publiques,
» ou le pillage ou le partage des propriétés particu-
» lières sous le nom de loi agraire ou de toute autre
» manière. » S'il y avait des circonstances atténuantes, la peine de mort devait être commuée en celle de la déportation.

Voilà la partie répressive. Mais dans une loi du 28 du même mois de germinal an IV commencent à s'introduire certains moyens préventifs. Ainsi, vous trouvez dans cette loi qu'aucun écrit périodique ne pourra paraître (et cela sous des peines assez sévères) sans nom d'auteur et sans indication exacte de la demeure de l'imprimeur. Ceux qui contreviendraient à cette disposition devaient être renvoyés devant le jury. C'était là la garantie des citoyens.

Telle est la première période de la législation directoriale. Comme vous le voyez, répression fort dure, quelques premiers éléments de moyens préventifs. Mais à la rigueur, on pouvait dire que jusque là les dispositions de la constitution étaient assez respectées. Car la constitution supposait une loi répressive : la trop grande rigueur de la répression était blâmable, mais non contraire à la constitution.

Mais arrive l'an V et dans cette année la fameuse date du 18 fructidor. Le Directoire, vous le savez, pour peu que vous ayez étudié l'histoire de cette

grave époque, le Directoire se trouvait dans une position que les uns ont voulu expliquer d'une manière, que d'autres ont voulu expliquer d'une manière différente, les uns se portant accusateurs impitoyables contre le Directoire, les autres lui accordant plus d'éloges qu'il n'en méritait peut-être. Pour moi la vérité se réduit à ceci : que désormais le Directoire n'avait plus la force de maintenir ce qu'on pouvait proprement appeler la révolution, et qu'il n'avait pas d'un autre côté la force d'organiser un système normal sans se livrer lui-même pieds et poings liés à la contre-révolution. Il était donc placé dans cette terrible alternative : maintenir la révolution dépassait son pouvoir, parce que, il faut le dire, le génie de la révolution s'apaisait, et il n'était pas donné au Directoire d'entretenir artificiellement cet état de choses. De l'autre côté il ne pouvait organiser un système définitif parce qu'il n'avait pas assez de force ; il sentait que la contre-révolution l'aurait débordé à l'instant même. Dans cette terrible position il eut recours au moyen des faibles; je dis au moyen des faibles, car les coups d'État n'ont que les apparences de la force, ce sont au fond des actes de faiblesse et de désespoir. Et ceux qui ont cru que les coups d'État pouvaient être bons à autre chose qu'à renverser, sont dans une erreur complète, les coups d'État n'ont jamais rien édifié, et le Directoire tomba dans l'erreur commune quand il crut qu'il pourrait se maintenir et organiser un système quelconque avec ce moyen. Il tomba dans l'erreur commune quand il crut pouvoir organiser un système par un moyen opposé à tout système, par

le coup d'État qui est une infraction à toutes les règles. Aussi vous connaissez le résultat du coup d'État de fructidor. Il ne servit qu'à donner encore au Directoire quelques jours de vie et à préparer les voies à l'homme qui devait s'emparer de toutes choses et les organiser à son profit.

Le coup d'État une fois exécuté, il fallait, comme il est facile de le comprendre, une législation *ad hoc*, une législation qui soutînt ce qu'on venait de faire. Le ciel me préserve donc de citer le décret du 19 fructidor an V, comme quelque chose qui ressemble à une législation régulière et destinée à une longue existence. Le décret du 19 fructidor était lui-même un coup d'État. C'est le même qui ordonnait la déportation d'un certain nombre de citoyens sans aucun jugement. Eh bien, à l'article 35 il est dit : « Les » journaux, les autres feuilles périodiques et les » presses qui les impriment sont mis pendant un an » sous l'inspection de la police, qui pourra les pro- » hiber, aux termes de l'article 355 de l'acte consti- » tutionel, » article dont voici la teneur : « Il n'y » a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation » à la liberté de la presse, du commerce et à l'exer- » cice de l'industrie et des arts de toute espèce. — » Toute loi prohibitive en ce genre, quand les circons- » tances le rendent nécessaire, est essentiellement » provisoire et n'a d'effet que pendant un an au plus, » à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée. » Le fameux décret devait donc sous ce rapport cesser d'être en vigueur à la fin de l'année. Mais il y a toujours le grand moyen des provocations. Aussi trouvez-

vous à la date du 9 fructidor an VI un décret dans lequel il est dit qu'on ne peut pas rendre à la presse des moyens dont elle a si manifestement abusé, et que le temps manquant pour établir une loi répressive, on proroge encore pour une année les dispositions de l'article 355 de la constitution.

Le 9 vendémiaire an VI (septembre 1797) on établit le timbre des journaux.

Vous le voyez, la liberté de la presse fondée en principe dans la constitution de 1791, confirmée en principe dans la constitution de l'an III, avait été blessée, et blessée à mort dans la seconde partie de l'ère directoriale. Elle alla bientôt expirer aux pieds du vainqueur d'Arcole et des Pyramides. Certes, dans l'état où elle se trouvait, il ne fallait pas de grands efforts pour l'étouffer, surtout quand on l'étouffait dans les bras de la gloire. Le public, il faut le dire, ne s'émut pas beaucoup alors de la perte d'une de ses plus précieuses garanties. Les uns étaient las, les autres éblouis. Ce qui avait été au-dessus des forces du Directoire, il arriva un homme capable de le faire, il arriva un homme assez puissant pour clore une époque. Et d'un autre côté on savait bien qu'en ouvrant une époque nouvelle, ce n'était pas au profit de la contre-révolution qu'il l'ouvrait. Car cet homme étonnant réunissait trois grands éléments de puissance : 1° il portait en lui-même pour la nation des garanties d'organisation; 2° la nation savait très-bien qu'il n'organisait point au profit d'un autre, car si quelques hommes pouvaient s'imaginer que celui qui venait de faire les campagnes d'Italie et d'Égypte,

que celui qui, dans ces deux campagnes, avait déployé plus de génie, plus d'éclat, plus de poésie qu'aucun conquérant n'en avait déployé ayant lui, qu'il n'en déploya lui-même dans tout le reste de sa vie, si quelques hommes, dis-je, pouvaient s'imaginer que cet être extraordinaire travaillait pour autrui, comme l'avait fait autrefois certain général anglais, la France avait trop de bon sens pour partager des idées aussi niaises; 3° il ouvrait de son épée une immense carrière à des sentiments d'une noble ambition et ajoutons aussi à des sentiments personnels et d'égoïsme. Il y avait donc là trois grands éléments de succès ; mais la liberté de la presse ne pouvait exister en pareilles circonstances.

En attendant voyez-la dans la première période. Elle sort de la révolution, mais elle en sort jeune, impatiente, furibonde même ; bref elle sort de la révolution, révolutionnaire. Tantôt les pouvoirs tremblent devant elle, tantôt ils s'irritent et la frappent avec des coups d'État. C'etait force contre force, violence contre violence. C'était là le caractère de l'époque, époque de bouleversement où il était impossible que la presse et les pouvoirs ne se livrassent pas également à des violences. La presse était donc telle qu'elle devait être alors et son histoire, dans cette période, n'est pas autre chose qu'un reflet exact de la période elle-même. Toute révolution sociale au fond n'est autre chose qu'une génération qui s'offre en holocauste au profit des générations suivantes. La presse fut désordonnée et le pouvoir réagit souvent contre elle d'une manière désordonnée ; et dans cette

lutte, dans ce choc, le pouvoir et la presse vinrent expirer devant un nouveau système, devant un nouvel ordre de choses. L'un et l'autre disparurent sous une action que nous examinerons dans la séance prochaine.

CINQUANTE-QUATRIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Seconde période : Constitution de l'an VIII; arrêté des consuls du 27 nivôse an VIII. — Mesures préventives contre la presse. — Commission du Sénat chargée de veiller à la liberté de la presse. — Parallèle entre Louis XIV et Napoléon. — Décret du 5 février 1810 sur la police de l'imprimerie. — Censure. — Le livre de Mme de Staël, *De l'Allemagne*, mis au pilon après avoir été soumis à la censure et imprimé avec approbation. — Réaction en faveur de la liberté de la presse à la chute de l'Empire. — Premières dispositions du gouvernement de la Restauration à ce sujet.

MESSIEURS,

Dans notre dernière réunion nous avons jeté un coup d'œil sur la législation relative à la liberté des publications, et en particulier à la liberté de la presse pendant la révolution ; nous avons vu que le principe de la liberté de la presse et des opinions, avec exclusion de mesures préventives, avait été proclamé formellement et à plusieurs reprises, qu'il était devenu un des principes fondamentaux des constitutions de 1791, 1793 et 1795. Mais nous avons reconnu en même temps que ce principe n'avait pu résister au choc des événements, des passions, des vicissitudes politiques et qu'il avait fini par succomber.

C'était donc un germe qui avait été déposé au sein de la nation, mais qui n'avait pas encore pu fructifier, ni jeter de profondes racines. Le germe cependant avait été déposé ; la France avait vu à trois reprises ses législateurs consacrer le principe dans la loi constitutionnelle, et les germes qu'on dépose ainsi au sein d'une nation ne sont presque jamais entièrement perdus.

J'arrive à la seconde époque, à l'époque du Consulat et de l'Empire. Ici le principe régulateur, le principe dirigeant de la puissance publique, en toutes choses, pour toutes les parties du système, change à peu près complétement, et il devait naturellement subir ce changement puisque, au fond, le passage de la première période à celle-ci n'était autre chose que le passage de la révolution à l'organisation, et en second lieu le passage de la république à la monarchie; car nul n'a pu se faire illusion à cet égard, le Consulat, quoiqu'il conservât les dehors du système précédent, quoiqu'il conservât en partie la nomenclature du système précédent, contenait en lui-même, et d'une manière très-visible, le germe des institutions monarchiques que le premier consul ne devait pas tarder à établir. Le consulat était une sorte d'état intermédiaire entre la république et la monarchie. Il touchait d'un côté à la république pour la refouler, il touchait de l'autre a la monarchie pour l'aider à s'établir. C'était donc un état intermédiaire, un état transitoire, mais un état dont les principes et les tendances étaient ceux de l'Empire plutôt que ceux de la République. Seulement par sa nature d'état

intermédiaire et transitoire il exigeait une certaine adresse, il exigeait des ménagements à l'égard des opinions qu'on voulait abandonner, à l'égard du système auquel on voulait mettre fin. Ce sont là des vérités qui, même dans le temps du Consulat, n'ont pu être cachées pour personne. Les tendances du Consulat étaient, au fond, chose notoire et connue de tout homme qui ne voulait pas s'aveugler.

Il nous suffirait d'ailleurs de jeter les yeux sur l'ensemble du système législatif du Consulat pour reconnaître que les tendances étaient évidemment vers le système qui ne devait pas tarder à se réaliser. Si vous ouvrez la constitution de 1799, la constitution consulaire, et que vous la compariez avec la constitution de 1795 ou avec celle de 1791, vous serez forcés de conclure que la constitution consulaire était, à la vérité, la charte de l'égalité et des résultats matériels de la révolution, mais qu'elle n'était déjà plus la charte de la liberté. Ainsi avec quelques ménagements et quelques déguisements d'abord et bientôt sans ménagements, sans déguisement aucun, le principe à la fois organisateur et monarchique devint le principe dirigeant de cette seconde période. Il devint la pensée du pouvoir, la pensée de l'homme qui avait concentré en lui-même les destinées de la France et tous les pouvoirs politiques. C'était un système qui tendait évidemment à la monarchie et à la monarchie absolue.

Dès lors la liberté de la presse, accablée déjà, ainsi que nous l'avons vu, par le Directoire dans les derniers temps de son existence, ne pouvait se réta-

blir sous le Consulat et moins encore sous l'Empire. Il serait facile de mettre ici sous vos yeux de nombreuses preuves de cette assertion. Je me contenterai de rappeler d'abord l'arrêté des consuls du 27 nivôse an VIII (17 janvier 1800). Cet arrêté décide, dans son article 1er, que le ministre de la justice ne laissera pendant toute la durée de la guerre imprimer et publier que treize journaux politiques qu'il désigne, et les journaux s'occupant exclusivement de sciences, arts, littérature, commerce, annonces et avis. Quant aux journaux qui s'impriment dans les départements, ils doivent faire incessamment l'objet d'un rapport du ministre de la police générale. Mais alors la presse départementale était si faible de moyens et si nulle d'influence que ce n'était pas là ce qui pouvait exciter les alarmes et les soupçons du gouvernement. Enfin l'article 5 et dernier renfermait cette disposition : « Seront sup» primés sur-le-champ tous les journaux qui insére» ront des articles contraires au respect dû au pacte » social et à la souveraineté du peuple ou à la gloire » des armées, ou qui publieront des invectives contre » les gouvernements et les nations amis ou alliés de » la République, lors même que ces articles seraient » extraits des feuilles périodiques étrangères. » Ainsi par ces dispositions, la presse périodique était renfermée dans des limites très-étroites et soumise à un pouvoir tout à fait arbitraire.

J'arrive à un autre acte qui, rapproché de l'arrêté que je viens de citer, ne ressemble pas mal à ces compositions où l'on met à côté d'événements et de

sentiments tragiques des expressions et des pensées tout à fait comiques. J'arrive au sénatus-consulte organique de l'an XII. Vous serez sans doute étonnés, après ce que je viens de vous exposer, d'entendre parler encore de liberté de la presse. Voici pourtant une disposition du sénatus-consulte organique. Article 64 : « Une commission de sept membres nommés par le » Sénat et choisis dans son sein est chargée de veiller » à la liberté de la presse. Ne sont pas compris dans » son attribution (on craignait d'avoir trop accordé) » les ouvrages qui s'impriment et se distribuent par » abonnement et à des époques périodiques. Cette » commission est appelée commission sénatoriale de » la liberté de la presse. » Maintenant quelles étaient ses fonctions, ses pouvoirs, les garanties qu'elle offrait ? Article 65 : « Les auteurs, imprimeurs ou » libraires qui se croient fondés à se plaindre d'em- » pêchement mis à l'impression ou à la circulation » d'un ouvrage, peuvent recourir directement et par » voie de pétition à la commission sénatoriale de la » liberté de la presse. — Article 66 : Lorsque la » commission estime que les empêchements ne sont » pas justifiés par l'intérêt de l'État, elle invite le mi- » nistre qui a donné l'ordre à le révoquer. — Article » 67 : Si après trois invitations consécutives, renou- » velées dans l'espace d'un mois, les empêchements » subsistent, la commission demande une assemblée » du Sénat qui est convoqué par son président et » qui rend, s'il y a lieu, la déclaration suivante : » *Il y a de fortes présomptions que la liberté de la* » *presse a été violée.* On procède ensuite conformé-

» ment à la disposition de l'article 112, titre XIII, » *de la haute cour impériale.* » Je crois que la Commission de la liberté de la presse n'a jamais été surchargée d'occupations.

Tel était l'état de la liberté de la presse dans le temps dont nous venons de parler. Ainsi, comme vous le voyez, le gouvernement était parfaitement maître de la presse périodique ou non périodique, mais surtout de la presse périodique. Cependant cette toute-puissance du gouvernement sur la presse ne contentait pas encore le génie du maître, car en cela comme en toute autre chose, le fait tout seul ne lui suffisait pas ; en cela comme en toute autre chose, obéissant à sa nature, il ne voulait pas seulement un fait précaire et éventuel, il voulait un système et aspirait à le fonder non-seulement pour lui mais aussi pour l'avenir. C'est là, vous le savez tous, un de ses caractères dominants, le cachet véritable de ses œuvres. Aussi tout en sillonnant l'Europe des affûts de ses canons, tout en se créant un calendrier de batailles et de victoires, que n'a-t-il pas organisé ? Quel est le système législatif sur toutes choses qu'il n'ait pas donné à cette France qui, j'oserais presque le dire, comme une maîtresse jeune et orgueilleuse, frémissait d'obéissance et de plaisir sous la main de l'homme puissant qui voulait bien lui-même la parer de superbes atours en la faisant reine des nations. Oui, c'est ce génie organisateur qui s'alliait chez lui au génie militaire qui n'a jamais cessé de transformer son bivouac en un atelier de lois. Et vous le savez, il reprenait toutes choses en sous-œuvre, réorganisait toutes choses, les

lois, les tribunaux, l'administration de la justice, l'Église française, l'enseignement, la presse. Il voulait imprimer à tout son cachet et ce cachet était, il faut le dire, la force, l'égalité et le pouvoir absolu. De la liberté il n'y en avait pas, car elle était en dehors de sa nature. Des deux grands éléments d'organisation sociale progressive, la liberté et l'ordre, on dirait que la providence l'avait chargé d'en créer un et l'avait condamné à rester complétement étranger à l'autre. Sa mission était de vaincre l'Europe et d'organiser la France, et c'est là l'œuvre qu'il a continuée jusqu'à ce qu'elle se trouvât accomplie en tant qu'il était dans sa nature et dans sa mission de l'accomplir.

On a établi quelquefois, nous l'avons essayé nous-même il y a des années, et d'autres l'ont fait avec infiniment plus de talent, on a, dis-je, essayé d'établir une sorte de parallèle, paradoxal au premier aperçu, entre Louis XIV et le premier Consul. Je dis paradoxal au premier aperçu, et en outre, je m'empresse d'ajouter qu'il serait faux si on le poussait trop loin. Mais il est vrai qu'il y a certains rapports entre la nature et la positition de ces deux hommes. Et d'abord ils ont eu l'un et l'autre une mission assez analogue, l'un et l'autre ont employé pour accomplir cette mission un moyen identique, le pouvoir absolu. Au fond le pouvoir absolu était pour l'un et pour l'autre, non un but mais un moyen. On peut dire qu'ils avaient le malheur de n'en pas connaître d'autre, mais il faut reconnaître que pour l'un et pour l'autre le pouvoir absolu n'était pas un but, mais un moyen. L'un reçut la France des mains faibles et désordonnées de la

Fronde, l'autre la reçut des mains qui n'étaient guère plus fortes du Directoire. Tous deux commencent par la brusquer, on peut presque dire par l'insulter, l'un avec le fouet et les éperons, l'autre avec la bayonnette. Mais l'un et l'autre étaient idolâtres de cette France qu'ils voulaient dominer, l'un et l'autre voulaient le pouvoir absolu comme le moyen qu'ils croyaient le seul bon de travailler aux intérêts du pays. L'un et l'autre ont voulu la guerre et l'agrandissement au dehors, une organisation puissante et complète au dedans. Et l'un et l'autre ont eu en horreur tout ce qui pouvait ressembler au désordre et à l'avilissement de la France ou de leur personne.

Là, je crois, doit s'arrêter le parallèle et là, je crois, commencent de profondes différences. Différence de position, car l'un exploitait une royauté qu'il avait reçue, l'autre une royauté qu'il avait créée. Aussi l'un pouvait-il siéger sur le trône en y apportant les convictions et la confiance du descendant des premiers gentilshommes du royaume, tandis que l'autre ne pouvait pas ne pas y apporter les tâtonnements, les soupçons de l'homme nouveau. Malgré ses petites prétentions de petite noblesse, il ne pouvait pas ne pas porter sur le trône les irascibilités du plébéien qui s'était fait Roi. Différence personnelle très-grande aussi. L'histoire reconnaîtra, je crois, que le roi moderne avait bien plus de hauteur dans le génie que Louis XIV, et elle reconnaîtra avec la même justice que Louis XIV avait au fond plus de noblesse dans le caractère. Le roi moderne savait tout ce qu'il faisait, le bien comme le mal, l'autre obéissait sou-

vent de bonne foi aux préjugés de sa naissance et de son éducation.

Les résultats, avec ces différences de personnes et de position, devaient aussi être différents. Ainsi pour Louis XIV il pouvait toujours y avoir un temps d'arrêt ; Louis XIV pouvait en tous temps transiger avec ses ennemis, signer le traité d'Utrecht comme celui d'Aix-la-Chapelle. Napoléon ne pouvait signer la paix à ni Dresde, ni à Châlons, ni à Paris, il ne pouvait la signer qu'à Berlin ou à Vienne, il devait parler en vainqueur ou succomber.

Telles sont les différences qu'il faut faire ressortir ; mais en tenant compte de ces profondes différences, il n'est pas moins vrai qu'il y a entre ces deux hommes des analogies frappantes de conduite et de système. Les plus frappantes sont que l'un et l'autre voulaient le pouvoir absolu, qu'ils étaient tous deux amis de la guerre et de la conquête, et pourtant puissants organisateurs à l'intérieur.

Pour revenir à notre sujet, dont cette digression nous a un peu éloignés, la presse ne pouvait échapper à cette puissance organisatrice de Napoléon, et quand il avait organisé toutes choses, l'Église et l'État, l'administration et la justice, le civil et le militaire, il ne pouvait pas ne pas organiser aussi la presse ; mais en même temps il devait l'organiser conformément à sa nature, sous l'action de son principe dirigeant, la puissance, la force gouvernementale, le pouvoir absolu.

Eh bien, c'est cette idée qui a été réalisée par le fameux décret du 5 février 1810. Ici nous ne sommes plus même sous le Consulat, ici plus d'a-

dresse, plus de déguisements, plus de ménagements. C'est le pouvoir absolu qui parle. Le système est à découvert, le principe organisateur se montre à nu. Quelle est, en effet, la loi de la presse dans le système du décret du 5 février 1810? Ouvrez la loi à l'article 10, section Ire du titre III, vous y trouverez : « Il est défendu de rien imprimer ou faire imprimer » qui puisse porter atteinte aux devoirs des sujets » envers le souverain et à l'intérêt de l'État. » Voilà en deux mots tout le système de la loi de la presse dans le décret de 1810. « Les contrevenants seront » traduits devant nos tribunaux et punis conformé- » ment au Code pénal, sans préjudice du droit » qu'aura notre ministre de l'intérieur, sur le rap- » port du directeur général, de retirer le brevet à » tout imprimeur qui aura été pris en contraven- » tion, »

Tel est le principe de la loi. En renvoyant au Code pénal, le législateur n'accordait rien ; il entrait seulement dans l'un des systèmes que j'ai indiqués dans une autre séance, système qui est vrai peut-être en lui-même, quoiqu'on puisse en abuser comme de toutes choses; c'était de regarder la presse comme un moyen avec lequel on peut commettre le bien comme le mal et de renvoyer au Code pénal pour faire déclarer auteurs ou complices de crimes ou de délits ceux qui auraient contribué à ces crimes ou à ces délits par le moyen de la presse. Qu'importe au gouvernement de savoir quelle est la législation de la presse, lorsqu'il défend d'imprimer et lorsque, averti par un moyen quelconque qu'on publie quelque chose qui

lui déplaît, il peut faire saisir et détruire tout.

En effet, pour passer maintenant aux moyens, quel est le système du décret du 5 février 1810. Il est curieux : avant tout il limite le nombre des imprimeurs, et ceci n'est pas seulement de l'histoire, car plusieurs dispositions du décret du 5 février 1810 sont encore aujourd'hui en vigueur. Il limite, dis-je, le nombre des imprimeurs (articles 3, 4, 5 et 7). Il exige des imprimeurs, avant qu'un brevet leur soit accordé, qu'ils justifient, non-seulement de leur capacité et de leurs bonnes vie et mœurs, mais aussi de leur attachement à la patrie et au souverain. Ils peuvent alors obtenir un brevet et doivent prêter serment. Ainsi limite du nombre, serment et brevet, voilà pour les imprimeurs. Quel est le principe régulateur de la police de l'imprimerie ? C'est la censure. Vous n'aurez qu'à consulter les articles 11 et suivants du même décret qui forment la section Ire du titre III intitulé : « *De la garantie de l'administration*. » « Chaque imprimeur est tenu d'avoir un registre » coté et paraphé par le préfet du département, où il » inscrira, par ordre de date, le titre de chaque ou- » vrage qu'il voudra imprimer et le nom de l'auteur, » s'il lui est connu. Ce livre sera représenté à toute » réquisition et visé, s'il est jugé convenable, par » tout officier de police (article 11). L'imprimeur » remettra ou adressera sur-le-champ au directeur » général de l'imprimerie et de la librairie et, en » outre, aux préfets copie de la transcription faite sur » son livre et la déclaration qu'il a l'intention d'impri- » mer l'ouvrage (article 12), Le directeur général

» pourra ordonner, si bon lui semble, la communica-
» tion et l'examen de l'ouvrage, et surseoir à l'im-
» pression (article 13). » Vous le voyez, le mot censure n'est pas dans l'article, mais la censure est établie en réalité.

Puis arrive une section IIe intitulée : *De la garantie des auteurs et imprimeurs*. En quoi consiste cette garantie ? Elle consiste à se soumettre spontanément à la censure et à ne pas attendre qu'on vous demande le manuscrit. « Tout auteur ou imprimeur, dit l'ar-
» ticle 21, pourra, avant l'impression, soumettre à
» l'examen l'ouvrage qu'il veut imprimer ou faire
» imprimer........ » On évite ainsi de s'exposer à une mauvaise affaire.

L'ouvrage est examiné par les censeurs. Si l'auteur n'est pas content de la première censure, il peut en demander une seconde. Quand tout cela s'est accompli, lorsque l'auteur s'est soumis de bonne grâce à la censure, qu'il a fait toutes les suppressions que l'autorité lui a demandées, il obtient un procès-verbal d'approbation (article 24). Voilà donc l'auteur et l'imprimeur tranquilles. Ils ont un procès-verbal constatant qu'on n'a rien trouvé de répréhensible dans l'ouvrage, ils ont une copie de l'autorisation qui leur a été accordée. Qui ne croirait qu'enfin les consciences de tout le monde doivent être parfaitement tranquilles et que l'auteur et l'imprimeur peuvent se livrer à leur commerce avec pleine sécurité ? Eh bien, ce serait une erreur. On ajoutait à la fin de la loi, dans l'article 27, que « la vente et circulation de
» tout ouvrage dont l'auteur, éditeur ou imprimeur

» pourra représenter le procès-verbal dont il est parlé » à l'article 24, ne pourront être arrêtées et l'ouvrage » provisoirement mis sous séquestre que par l'or- » dre du ministre de la police. Dans le cas où un ou- » vrage sera ainsi saisi, le ministre de la police trans- » mettra à la commission du contentieux du conseil » d'État, dans les vingt-quatre heures, un exem- » plaire de l'ouvrage avec l'exposé des motifs qui en » ont fait ordonner la suspension ; le rapport et » l'avis de la commission du contentieux seront en- » voyés au conseil d'État, qui statuera définitive- » ment. »

Voilà le complément du système, et il y a là certes une preuve des plus frappantes de ce que je vous disais; organisation complète, organisation prévoyante, mais toujours comme principe dirigeant, la force gouvernementale et le pouvoir absolu; de liberté pas la moindre trace. Et vous savez peut-être que c'est en vertu de cet article 27 du décret du 5 février 1810 qu'un ouvrage célèbre, après avoir été imprimé avec le procès-verbal d'approbation et après les suppressions que la censure avait exigées, fut mis au pilon, en sorte que le tout fut transformé en un carton parfaitement blanc dont la valeur, montant à une vingtaine de louis, fut la seule compensation qu'obtint le libraire. Je veux parler de l'ouvrage intitulé : *De l'Allemagne*, par M[me] de Staël.

Vous le voyez donc, par le décret de 1810, la liberté de la presse était en réalité anéantie ; le droit de publication n'était pas garanti même après l'approbation de la censure.

Ce décret fut complété par le décret du 3 août suivant portant qu'il n'y aura dans chaque département, celui de la Seine excepté, qu'un seul journal placé sous l'autorité du préfet et ne pouvant paraître que sous son approbation.

Puis vient le décret du 18 novembre 1810 qui prend une nouvelle précaution. « Considérant, dit » ce décret, que la réduction et la fixation du nombre » des imprimeurs laisseront nécessairement des » presses, fontes, caractères ou autres ustensiles » d'imprimerie en la possession de plusieurs indi- » vidus non brevetés, ou feront passer ces objets en » d'autres mains, et qu'il importe d'en connaître les » détenteurs et l'usage qu'ils se proposent d'en » faire.......... Art. 1er. A dater du 1er janvier 1811, » ceux de nos sujets qui cesseront d'exercer la pro- » fession d'imprimeur et généralement tous ceux » qui, n'exerçant pas ladite profession, se trouve- » ront propriétaires, possesseurs ou détenteurs de » presses, fontes, caractères ou autres ustensiles » d'imprimerie, devront, dans le délai d'un mois, » faire la déclaration desdits objets, dans le dépar- » tement de la Seine au préfet de police, et dans les » autres départements aux préfets..... Art. 5. Les » contraventions au présent décret seront punies » d'un emprisonnement de six jours à deux mois. » On s'assurait ainsi les moyens de suivre ces objets matériels en quelques mains qu'ils pussent passer.

Pour compléter le système, nous trouvons encore un décret du 2 février 1811 relatif aux brevets à délivrer aux imprimeurs, et enfin un décret du 11 juil-

let 1812 qui déclare communes aux libraires les dispositions de celui du 2 février 1811 relatives aux brevets des imprimeurs.

Voilà quel était le système de l'Empire relativement à la liberté de la presse. Comme vous le voyez, cette liberté n'existait pas. Le germe qu'avaient déposé les premières constitutions existait toujours, mais tellement couvert qu'il ne paraissait plus exister aux yeux des observateurs superficiels. Je dis aux yeux des observateurs superficiels, car, au fond, la France n'avait jamais oublié que ses trois premières constitutions lui avaient garanti la liberté de la presse.

Aussi lorsque le déclin du géant se fit sentir, lorsque le bras puissant qui comprimait le ressort cessa de déployer son pouvoir, la demande de la liberté de la presse fut une de celles qui se firent entendre dès l'abord. L'auteur de la Charte de 1814 reconnut le principe et renoua la chaîne des traditions de 1789. L'article 8 de la Charte était ainsi conçu : « Les Français ont le droit de publier et de » faire imprimer leurs opinions en se conformant » aux lois qui doivent réprimer l'abus de cette li- » berté. » Tel était le texte de la Charte de 1814, et j'attire votre attention sur cet article, parce que nous verrons plus tard les modifications que le texte a subies dans la Charte de 1830.

L'article 8, que je viens de vous lire, interprété de bonne foi supposait une loi répressive, car il disait : « en se conformant aux lois qui doivent ré- » primer les abus de cette liberté. » Le 10 juin 1814 parut une ordonnance royale dont les considérants

s'exprimaient ainsi : « L'article 8 de la Charte cons-
» titutionnelle obligeant ceux qui publieront et fe-
» ront imprimer leurs opinions à se conformer aux
» lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté,
» nous nous sommes fait rendre compte des lois
» pénales actuellement existantes contre les délits
» qui se peuvent commettre par la voie de la presse,
» et nous avons reconnu qu'elles sont à la fois insuf-
» fisantes et trop rigoureuses. » Et l'assertion était vraie; elles étaient insuffisantes, parce que sous l'Empire il était inutile de s'occuper des détails; elles étaient trop rigoureuses, parce que quelquefois en renvoyant aux dispositions du Code pénal en général on pouvait rendre les complices passibles de peines énormes. « Un de nos premiers soins, continue l'au-
» teur de la Charte, va être de concerter avec les
» deux chambres, durant la présente session, une
» loi nouvelle qui concilie les intérêts d'une sage
» liberté, dont nous nous plaisons à reconnaître
» l'importance et la nécessité, avec le maintien de
» l'ordre public et le respect dû aux institutions éta-
» blies. Jusqu'à ce que cette loi soit portée, il est
» indispensable de continuer à maintenir les règle-
» ments par lesquels il a été pourvu jusqu'à ce jour
» à la répression des abus de la presse. — A ces cau-
» ses, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :
» — Les lois, décrets et règlements relatifs à l'usage
» de la presse et aux délits qui se peuvent commettre
» par cette voie, notamment les titres III, V et VII
» du décret du 5 février 1810, contenant règlement
» sur la librairie et l'imprimerie, seront provisoire-

» ment exécutés selon leur forme et teneur jusqu'à
» ce qu'il en ait été autrement ordonné. »

Voilà donc au 10 juin 1814 le décret du 5 février 1810 provisoirement maintenu, mais l'ordonnance de 1814 déclare que c'est en attendant une loi répressive évidemment supposée par l'article 8 de la Charte. Il n'y avait donc là rien qui ne fût vrai, et si on pouvait regretter que, même momentanément, le décret de 1810 fût maintenu, on énonçait que les lois pénales actuellement existantes étaient à la fois insuffisantes et trop rigoureuses, ce qui était encore vrai. Par cette ordonnance on ne sortait pas des termes où la Charte avait placé les garanties constitutionnelles de la liberté de la presse.

Cependant nous avons divisé la période de la Restauration en deux parties, la première se terminant à 1819, et l'autre commençant à cette année 1819. C'est qu'en effet il y eut là deux systèmes relativement à la liberté de la presse. Dans le premier, nous verrons que, en dépit de l'article 8 de la Charte, la censure fut rétablie non comme moyen exceptionnel, mais comme moyen ordinaire et, en quelque sorte, compatible avec la Charte elle-même. En 1819 le système fut radicalement modifié, et les lois présentées alors aux Chambres par M. de Serre replacèrent la question sur son véritable terrain.

CINQUANTE-CINQUIÈME LEÇON

SOMMAIRE

La liberté de la presse reconnue comme un droit public dans la Charte de 1814. — Loi du 21 octobre 1814; désaccord entre les dispositions de cette loi et le principe posé dans la Charte; système préventif substitué au système répressif; censure pour les écrits de moins de vingt feuilles d'impression. — Rétablissement de la liberté de la presse pendant les Cent Jours. — Ordonnance royale du 20 juillet 1815; la censure supprimée pour les écrits en général, mais maintenue pour les journaux.—Distinction entre les mesures répressives et les mesures préventives; deux catégories de mesures préventives, les unes paralysant l'exercice d'une faculté, les autres ayant seulement pour effet de rendre la répression plus sûre ou plus sévère. — Lois du 17 mai, du 26 mai et du 9 juin 1819. Examen de ces trois lois qui paraissent avoir posé les vrais principes sur la matière.

MESSIEURS,

Nous avons vu à la fin de la dernière séance que l'article 8 de la Charte de 1814 posait en principe la liberté presse. « Les Français, disait cet article, ont le droit » de publier et de faire imprimer leurs opinions, en » se conformant aux lois qui doivent réprimer l'abus » de cette liberté. » Certes si on veut entendre l'article selon le sens naturel des expressions, il est incontestable que le principe est exprimé comme il devait l'être dans une charte constitutionnelle. Et

cette disposition se trouve placée sous la rubrique de *Droit public des Français*, ce qui veut dire que le législateur considérait la liberté de la presse comme un véritable droit public, d'après la notion que nous avons exposée dans notre introduction. Vous vous rappelez que nous avons distingué les droits en trois classes, les droits civils proprement dits, les droits publics et les droits politiques, distinction essentielle, avons-nous dit, fondée sur la nature même des choses, les deux premières classes étant le but, et la troisième le moyen, l'organisation sociale étant déstinée précisément ainsi que l'organisation politique, à faire jouir chacun de ses droits civils et publics, à en garantir à chacun la jouissance dans les limites de l'ordre général.

Ainsi il se présentait au législateur une double voie. Il aurait pu, à la rigueur, envisager la liberté de la presse uniquement comme une institution politique, comme le système électoral, comme la loi sur l'éligibilité, comme telle autre institution politique qui est un moyen de maintenir l'ordre et les libertés publiques. Et en partant de là, en partant de cette manière d'envisager la question, on arrivait à de tout autres résultats. Car si vous envisagez la liberté de la presse comme une institution politique, comme un moyen, et non comme un des buts essentiels qui doivent être atteints, vous arriverez, par exemple, à cette conséquence que le législateur pourrait se donner sur la matière la plus grande latitude. Or le législateur ne l'a pas considérée sous ce point de vue étroit, il l'a envisagée sous sa véritable face, c'est-à-

dire comme une liberté naturelle et légitime, qui doit être garantie et dont les abus seuls doivent être réprimés, quand ils sont à la fois coupables en eux-mêmes et dangereux pour la société. Il l'a considérée comme un droit public et non simplement comme un ressort du système représentatif.

C'était donc là le véritable point de vue, et jusque-là la disposition de la Charte était irréprochable, même aux yeux du publiciste théoricien, du publiciste spéculatif. La liberté de la presse était reconnue comme une faculté naturelle et légitime, garantie comme un droit public des Français. Ainsi, je le répète, si on voulait prendre l'article 8 de la Charte de 1814 dans son sens vrai, naturel, rien n'y manquait, si ce n'est la loi répressive. Cette loi parut le 21 octobre 1814. Mais, il faut le dire, elle n'était nullement en harmonie avec le principe de la Charte; car, encore une fois, le principe de la Charte était la liberté de la presse avec une loi répressive des excès qu'on peut commettre par l'abus de cette faculté naturelle, comme par l'abus de toute autre faculté naturelle. Tel n'est pas le système de la loi du 21 octobre 1814. Quel est en effet l'esprit, quelle est l'économie de cette loi? Les voici : D'abord point de liberté pour toute publication n'ayant pas plus de vingt feuilles d'impression. On distinguait les publications ayant plus de vingt feuilles de celles qui n'avaient que vingt feuilles ou moins. Vous comprenez le motif de cette distinction qui, au premier abord, pourrait paraître un peu bizarre. Les écrits d'un petit volume sont facilement imprimés, circulent

aisément, sont lus par un grand nombre de personnes, tandis que les ouvrages plus considérables, et vingt feuilles d'impression forment déjà un assez gros volume, ne peuvent être aussi aisément imprimés à un grand nombre d'exemplaires et trouvent beaucoup moins d'acheteurs et de lecteurs, à moins qu'ils n'attirent l'attention d'une manière spéciale.

Eh bien, tout écrit de plus de vingt feuilles pouvait être publié librement sans examen ou censure préalable, ce qui veut dire que tous ceux qui en contenaient moins étaient sous le régime de la censure. A l'égard de ces derniers, le directeur général de la librairie et les préfets pouvaient ordonner qu'on les leur représentât, pour qu'ils les fissent examiner avant l'impression. Le premier principe de la loi était donc la censure pour tous les écrits qui n'atteignaient pas un certain nombre de feuilles d'impression.

Un second principe, posé à l'article 9, était que les journaux ou écrits périodiques ne pouvaient paraître qu'avec l'autorisation du Roi. Voilà donc deux moyens préventifs établis dans la loi, la censure et l'autorisation préalable pour les écrits périodiques.

Le troisième élément de la loi de 1814, c'est la police de la presse qui forme le titre II et dont le principe fondamental est celui-ci : « Nul ne sera » imprimeur ou libraire s'il n'est breveté par le Roi » et assermenté. » Il est vrai que cette disposition n'est pas accompagnée d'une sanction pénale. Cela a donné lieu a une discussion judiciaire dont probablement chacun de vous à eu connaissance, même tout

récemment par les journaux. Des personnes qui n'étaient ni assermentées ni brevetées ayant vendu des livres, et étant traduites devant les tribunaux, on se demandait quelle peine on leur appliquerait. Et, en droit pénal, la réponse n'était pas douteuse : aucune peine, puisque la loi n'en porte aucune. Mais des esprits très-inventifs découvrirent alors un règlement de 1723 dans lequel ils prirent une seule disposition et même la moitié seulement d'une disposition, parce que l'autre partie prononçait la confiscation et une peine arbitraire. La moitié qu'ils prirent prononçait une amende de 500 francs, et par une opération qu'on a spirituellement appelée du galvanisme politique, ils rapprochèrent de la loi de 1814 ce lambeau de règlement et firent ainsi une sanction pénale. Il se trouva quelques tribunaux qui adoptèrent ce singulier système, d'autres le rejetèrent, et tout récemment il vient d'être avec raison condamné par la cour suprême. Entres autres raisons, il était de toute évidence que le règlement de 1723 était complétement abrogé, car il organisait la jurande des libraires. Or en 1789 une loi abolit toutes les jurandes et les maîtrises et par conséquent fit disparaître le règlement de 1723.

Je reviens au système de la loi de 1814. Il fallait donc pour tout imprimeur ou libraire brevet et serment. L'imprimeur devait déclarer d'avance ce qu'il se proposait d'imprimer, et il ne pouvait mettre un écrit en vente ou le publier de quelque manière que ce fût avant d'avoir déposé le nombre prescrit d'exemplaires, à Paris, au secrétariat de la direction générale, et dans les départements au secrétariat de

la préfecture. L'infraction à ces dernières mesures de police était punie de différentes peines.

Voilà le système général de la loi de 1814. Cette loi, vous le voyez, était essentiellement préventive, préventive dans la première partie, la censure, préventive dans la seconde partie, l'autorisation préalable, préventive enfin dans la troisième partie, car les mesures qu'on appelle police de la presse sont aussi des mesures préventives. Elle effaçait donc presque complétement l'article 8 de la Charte, article qui ne pouvait offrir d'autre idée que celle du principe de la liberté de la presse avec une loi répressive des abus de cette liberté. Et on doit ajouter que le législateur lui-même, malgré tous les arguments qu'on avait produits pour prouver que la loi du 21 octobre 1814 était conforme à la Charte, avait la conscience du contraire, car il déclare à l'art. 22 que les dispositions du titre Ier, c'est-à-dire celles qui établissent la censure et la nécessité d'une autorisation pour les journaux, cesseront d'avoir leur effet à la fin de la session de 1816, à moins qu'elles ne soient renouvelées. Vous voyez donc que, tout en ayant l'air d'établir le système préventif comme s'il se fût trouvé implicitement compris dans le mot *réprimer*, comme si *réprimer* était un mot équivalent à *prévenir* [1], en ayant l'air d'admettre que les moyens préventifs de la loi de 1814 n'étaient point

[1] Cela est vrai dans un sens assez général. Nous avons dit nous-même que l'un des effets de la répression était de prévenir. Mais cela n'est pas vrai dans le sens particulier qu'on lui donnait ici, dans le sens de paralyser l'exercice d'une faculté, l'exercice d'un droit, pour empêcher, pour prévenir les dangers de cet exercice.

en contradiction avec la Charte, le législateur fait ce qu'il n'aurait pas fait s'il eût sanctionné une loi répressive, c'est-à-dire une loi de droit commun, il n'aurait pas ajouté que la loi n'était que temporaire.

Avant qu'une année se fût passée, de grands événements vinrent changer la face des choses, et le 24 mars 1815, parut un décret impérial qui supprimait le directeur général de la librairie et la censure. La liberté de la presse fut donc pour un moment rétablie, et ceux d'entre vous qui ne sont pas trop jeunes, peuvent se rappeler les écrits remarquables qui parurent alors contre le régime même qui s'était établi ou rétabli dans les Cent Jours.

Après les Cent Jours, la Restauration reprit son travail sur la presse, et le 20 juillet 1815, c'est-à-dire peu de jours après sa rentrée aux Tuileries, le Roi rendit une ordonnance qui, après avoir reconnu dans son considérant que les restrictions apportées à la liberté de la presse par la censure établie dans la loi de 1814, présentaient plus d'inconvénients que d'avantages (je cite textuellement), statua que le directeur général et les préfets n'useraient plus de la faculté qui leur était laissée par les articles 3, 4 et 5 de cette loi. Ainsi la loi de 1814 avait établi la censure, l'ordonnance royale du 20 juillet 1815 reconnut que cette restriction à la liberté de la presse présentait plus d'inconvénients que d'avantages, et, en conséquence, ordonna aux préfets et au directeur général de la librairie de ne point faire usage de la faculté qui leur était laissée. Vous comprenez fa-

cilement la raison de cette manière d'agir. La censure avait été établie par une loi. C'était une ordonnance qu'on rendait en 1815. En conséquence on ne rapporta pas la loi. Mais cette loi disait que le directeur général de la librairie et les préfets *pourraient* se faire soumettre les manuscrits, elle ne leur en imposait pas l'obligation et on se servit de cette circonstance pour suspendre par une ordonnance l'effet de la loi.

Mais on avait une autre raison pour procéder ainsi; on voulait, en effet, soustraire les ouvrages à la censure, mais on ne voulait pas émanciper la presse périodique. L'ordonnance se borna donc à dire qu'on ne ferait pas usage de la faculté accordée par les articles 3, 4 et 5 de la loi de 1814, ce qui ne voulait pas dire que l'article 9 cesserait d'être en vigueur. L'ordonnance ne fit donc que supprimer l'exercice de la censure pour les écrits en général qui n'étaient pas de plus de vingt feuilles, elle laissa les journaux soumis aux restrictions qui leur avaient été imposées. Aussi dès le mois suivant, le 8 août, parut une autre ordonnance qui révoquait en masse toutes les autorisations obtenues jusque-là par les journaux, et obligeait les propriétaires à se pourvoir d'autorisations nouvelles dans 48 heures à Paris et dans 20 jours dans les départements.

Enfin la loi du 28 février 1817 imposa de nouveau aux journaux l'obligation de l'autorisation préalable.

Telles furent les premières attaques dirigées contre la liberté de la presse, en présence de l'article 8 de

la Charte. Il faut en convenir, il y avait là une sorte de tâtonnement bizarre. D'un côté on réclamait la liberté de la presse, on la réclamait pleine et entière, on demandait peut-être plus que le pouvoir n'avait la force d'accorder dans ce moment-là. D'un autre côté, le pouvoir se méfiait étrangement de la presse et méconnaissait le principe posé dans la Charte. Ce serait une question historique que nous ne voulons pas aborder, que de savoir si dans les circonstances données, si après les grands événements qui venaient de se passer en France, il était possible d'exécuter pleinement la disposition de la Charte constitutionnelle; c'est là, dis-je, une question de politique historique que nous ne voulons pas aborder. Mais ce qui est vrai, c'est que, si on avait l'opinion contraire, si on pensait que cette pleine et entière exécution de la Charte était impossible, il fallait faire alors ce que le ministère anglais a fait lorsque, très-rarement, il est vrai, il a cru devoir demander la suspension de l'*habeas corpus*, il fallait faire un aveu franc et solennel des circonstances où l'on se trouvait et des raisons qu'on avait pour sortir des règles constitutionnelles. Dans ces cas là il vaut mieux être franc jusqu'à la brutalité, si je puis parler ainsi, que de chercher des arguments, des détours, des arguties pour donner aux textes un sens qu'ils ne sauraient avoir.

Quoi qu'il en soit, nous attribuons en grande partie ce tâtonnement à ce que l'intelligence des principes sur cette matière n'était pas encore généralement répandue à l'époque dont nous parlons. Le pays avait

encore son éducation à faire sur ce grand principe de la liberté de la presse. Le principe général, on le lui avait offert dès le commencement de la révolution de 1789, mais les questions d'application étaient des questions complexes très-difficiles, des questions qui n'avaient pas encore été mûrement débattues, qui n'avaient pas encore fait leur chemin dans tous les esprits. Il y avait donc un grand travail à faire, et il ne faut pas imaginer que ces premières années de luttes entre le principe posé dans la Charte et les lois et ordonnances qui l'éludaient, il ne faut pas imaginer que ce fut là un temps absolument perdu pour le principe lui-même, pour cette précieuse liberté. Au contraire, il y eut là un travail d'élaboration, car la lutte même qui s'établit et la discussion dont elle fut la cause contribuèrent puissamment à placer les principes dans leur véritable jour et à les répandre dans l'universalité du pays. Il y avait beaucoup de vérités à apprendre. Il fallait qu'il devînt connu de tout le monde, que le moyen de publier ses opinions même par la presse n'est qu'un moyen et un moyen qui, de sa nature, considéré isolément, en soi, n'est ni bon ni mauvais, que c'est un moyen neutre comme le maniement d'un instrument quelconque. Il fallait en partant de ce principe fondamental arriver à cette conséquence, qui paraît essentielle dans la matière, que l'exercice de la liberté de la presse, par sa nature même de pur moyen, rentre dans le droit commun, je veux dire que c'est un moyen qui doit être traité d'une manière analogue à ce qu'on fait relativement aux autres moyens dont l'homme fait usage,

dont il peut profiter et faire profiter les autres, et dont il peut abuser contre les autres et contre lui-même. En d'autres termes, c'est dire que par sa nature même, cette matière rentre dans le domaine du droit commun proprement dit, toutes les fois que l'emploi de cet instrument particulier réunit les deux caractères nécessaires pour qu'il y ait crime ou délit, je veux dire la criminalité du fait en lui-même et le mal social, la culpabilité et le danger pour la société et les individus. Il fallait ensuite comprendre que si dans la presse il y a un moyen plus énergique, plus actif, plus puissant et, passez-moi l'expression, plus diffusif que dans tout autre instrument, cette plus grande énergie pouvait sans doute influer sur la gravité du crime ou du délit dont cette publication aurait été le moyen, et influer en conséquence sur le taux de la pénalité, il fallait comprendre que c'était là le vrai point de vue sous lequel il fallait envisager ce moyen plus énergique que tout autre.

Enfin il y avait une autre vérité qui devait aussi être mise au jour et sur laquelle il était plus difficile d'arriver à des idées parfaitement claires, parfaitement nettes. Il y avait peu d'hommes, même parmi ceux qui réclamaient la liberté de la presse, qui ne fussent convaincus qu'on ne pouvait pourtant pas s'interdire toute espèce de mesures préventives à l'égard de la presse périodique. Et je ne tarderai pas à vous donner une preuve irrécusable de cette observation historique. Or que d'abus de mots, que de faux arguments, par cela seul qu'en parlant de me-

sures préventives on a souvent négligé une distinction essentielle que je ferai ici.

Il y a des mesures préventives qui paralysent l'exercice de la faculté à laquelle elles s'appliquent. Ainsi c'est une mesure préventive de cette espèce que la défense de vendre des poisons quand on n'est pas pharmacien. C'est là une mesure préventive qui paralyse l'exercice de la faculté dont il s'agit. Voilà un exemple matériel. La censure rentre dans cette première catégorie de mesures préventives.

Mais il y a une seconde catégorie. Ainsi pour reprendre l'exemple des poisons, il est permis aux pharmaciens d'en vendre, mais ils sont obligés dans la vente qu'ils en font de se conformer à certaines règles. Ils sont obligés d'avoir un registre et d'y inscrire le nom des personnes à qui ils ont vendu des poisons, ils ne peuvent vendre des poisons que sur une ordonnance de médecin et dans beaucoup de pays, ils sont obligés de conserver ces ordonnances afin de pouvoir les représenter au besoin. Ce sont là encore des mesures préventives, mais elles ne paralysent pas l'exercice de la faculté ; elles ont seulement pour but, si un crime est commis, de faciliter la recherche du coupable.

Les unes et les autres de ces mesures, il faut dire les choses telles qu'elles sont, se placent en dehors du droit commun proprement dit, c'est-à-dire du droit répressif, mais avec cette différence que les premières se placent en dehors du droit commun, en le brisant, pour ainsi dire, et se mettant à sa place, et que les autres se placent bien aussi en dehors du droit

commun, mais se placent à côté de ce droit commun pour le renforcer et le rendre d'une application ou plus facile, ou plus prompte ou plus sévère. C'est là une distinction capitale.

Venons à la liberté de la presse et appliquons cette distinction. La censure est une mesure préventive de la première catégorie, l'autorisation préalable des journaux est de même. Mais la mesure préventive qui consiste à dire : « Vous aurez un éditeur responsable, » est une mesure préventive de la seconde espèce. Elle est en dehors du droit commun parce qu'elle crée, *à priori*, un coupable ; car, dans le droit commun, n'est coupable que celui à qui on prouve qu'il a commis un crime ou un délit, et qu'il l'a commis avec intention. Mais quand le législateur dit à l'avance : « Si tel fait arrive, vous en répondrez, que vous l'ayez commis ou que vous ne l'ayez pas commis, que vous le connaissiez ou que vous ne le connaissiez pas, par cela seul qu'il existera tel fait matériel, par cela seul que vous aurez mis votre signature, par exemple, » il établit préventivement un moyen en dehors des règles ordinaires du droit. Dans le système ordinaire on ferait venir un homme, on lui prouverait qu'il a fait telle chose, qu'il l'a faite avec une intention criminelle. Mais ce seraient des preuves *à posteriori*.

Ces deux natures de mesures se trouvent donc en dehors du droit commun ; mais tandis que l'une le remplace, l'autre ne fait que se mettre à côté de lui pour le renforcer, pour en rendre l'application plus facile, plus prompte ou plus sévère. C'est là une distinction que je crois très-importante.

Je reprends toutes ces notions que je viens de donner sur la presse. Pour l'envisager sous son véritable point de vue, il faut la regarder comme un moyen qui, de sa nature, rentre dans le droit commun, qui, en tant que moyen plus énergique que les autres, peut appeler une aggravation dans la peine, mais n'appelle que le droit commun. Cela était nécessaire pour arriver à une bonne législation sur la presse. Or ces idées n'étaient pas dans l'esprit de tout le monde, elles n'étaient pas devenues populaires dans les premiers temps qui suivirent la publication de la Charte. Il y eut donc alors un travail qui a été utile, une lutte qui a porté ses fruits, une élaboration qui était nécessaire sur cette matière importante.

Aussi lorsqu'une nouvelle ère parut s'ouvrir pour la France, lorsqu'un moment les résultats de la révolution de 1789 et de la Restauration parurent vouloir se réunir sur le terrain de la Charte, en 1819, le gouvernement, par l'organe d'un homme illustre, d'un beau talent, qui se mit alors avec tant d'éclat et tant de grandeur au serviee des libertés publiques, le gouvernement, par l'organe de M. de Serres, présenta un système complet sur la législation de la presse.

Ici la scène change complétement, ici nous rentrons dans les principes, ici nous rentrons dans l'intelligence vraie, sincère, franche de l'article 8 de la Charte. Ici les notions générales que j'ai fait précéder d'une manière très-abrégée, trouvent une application franche et quelquefois lumineuse. Je ne veux pas dire que toutes les dispositions des trois lois de 1819

fussent à l'abri de tout reproche, mais il n'est pas moins vrai que le système de ces trois lois prises dans leur ensemble est un beau monument législatif sur cette matière, un monument d'autant plus remarquable que, pour la première fois, depuis trente ans qu'on promettait à la France la liberté de la presse, c'est alors qu'on se trouva théoriquement et pratiquement sur le vrai terrain des principes.

Or qu'était le système de 1819? Trois lois furent présentées. La première, celle du 17 mai, était la véritable loi répressive proprement dite. Là vous trouverez implicitement admises les vérités que nous avons énoncées. La presse est un moyen par lequel on peut faire du bien et du mal. L'œuvre du législateur consiste donc à déterminer quels sont les faits de la presse qui méritent d'être placés dans la catégorie des crimes et délits. C'est là le système de la loi du 17 mai 1819. Le premier chapitre a pour titre : *De la provocation publique aux crimes et délits*, ce qui nous amène à l'idée de complicité, de complicité du moins quant à la provocation. — Le second chapitre contient *les outrages à la morale publique et religieuse et aux bonnes mœurs.* — Puis viennent dans les chapitres III et IV *les offenses publiques envers la personne du roi, les membres de la famille royale, les chambres, les souverains et les chefs des gouvernements étrangers*, et, dans le chapitre V *la diffamation et l'injure publiques.* — Voilà la nomenclature générale des crimes et délits prévus par la première loi de 1819.

La seconde loi, celle du 26 mai, était bien autre-

ment remarquable encore, elle était relative *à la poursuite et au jugement des crimes et délits commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication*. Et c'est dans cette loi que vous trouvez (article 13) les crimes et délits commis par la voie de la presse ou tout autre moyen de publication, renvoyés par la chambre des mises en accusation de la cour royale, devant la cour d'assises, c'est-à-dire devant le jury. Seulement l'article suivant renvoyait aux tribunaux de police correctionnelle les délits de diffamation verbale ou d'injure verbale contre toute personne, et ceux de diffamation ou d'injure par une voie de publication quelconque contre les particuliers. Une nouvelle garantie donnée aux écrivains se trouve dans l'article 28 : « Toute personne inculpée d'un » délit commis par la voie de la presse ou par tout » autre moyen de publication, contre laquelle il aura » été décerné un mandat de dépôt ou d'arrêt, obtien- » dra sa mise en liberté provisoire moyennant caution. » La caution à exiger de l'inculpé ne pourra être » supérieure au double du *maximum* de l'amende » prononcée par la loi contre le délit qui lui est im- » puté. » Vous savez que d'après le Code pénal la mise en liberté sous caution dans les cas analogues est purement facultative de la part des magistrats. Ici la mise en liberté est obligatoire.

La troisième loi, celle du 9 juin, est une loi préventive, elle est relative aux journaux ou écrits périodiques. Elle ne rétablissait point la censure, ni l'autorisation préalable pour les journaux, mais elle soumettait les propriétaires ou éditeurs de tout journal

ou écrit périodique, consacré en tout ou en partie aux nouvelles ou matières politiques et paraissant soit à jour fixe soit irrégulièrement, mais plus d'une fois par mois, à faire une déclaration indiquant le nom au moins d'un propriétaire ou éditeur responsable, sa demeure, et l'imprimerie, dûment autorisée, dans laquelle le journal ou l'écrit périodique devait être imprimé. Elle exigeait, en second lieu, un cautionnement dont le montant variait en raison des départements où les journaux se publiaient, et des termes plus ou moins rapprochés des publicatons. Voilà les deux mesures fondamentales prescrites par la loi du 9 juin 1819, mesures qui sont évidemment de l'ordre préventif, mais appartiennent à la seconde catégorie des mesures préventives dont j'ai parlé, tandis que la censure et l'autorisation préalable appartiennent à la première catégorie.

Le reste de la loi du 9 juin 1819 est essentiellement réglementaire pour l'exécution de ces deux mesures et contient, en outre, les dispositions pénales qui doivent les sanctionner.

Tel est l'ensemble du système présenté en 1819 par M. de Serres et adopté par le pouvoir législatif. La route était désormais tracée. Lorsque trois lois de cette espèce prennent place dans une législation, on peut conclure que le travail d'élaboration dont je parlais il y a un instant est en grande partie accompli. La France savait déjà alors ce que c'est que la liberté de la presse, elle connaissait les véritables principes dirigeants dans cette matière importante. Nous retrouverons sans doute des aberrations, nous retrou-

verons des lois différentes de celles que nous venons de voir, mais il n'est pas moins vrai que les principes fondamentaux ont été posés par la législation de 1819, et quand on est revenu aux saines idées sur la matière, on s'est rapproché des principes posés en 1819. Je dis des principes, je ne m'occupe pas des détails. On comprend qu'il peut y avoir là des modifications, des changements qui tiennent à l'état, aux circonstances extérieures du pays. Il est tel fait que le législateur n'a pas besoin de réprimer sévèrement aujourd'hui et qui pouvait avoir besoin de l'être alors. Ce sont là, je le répète, des détails, mais il n'est pas moins vrai que vous trouvez les grands principes posés définitivement en 1819, je veux dire le système répressif et non préventif, le renvoi des crimes et délits de la presse au jury, et la liberté provisoire sous caution accordée toujours aux prévenus de délits de presse.

CINQUANTE-SIXIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Obstacles au maintien de la législation de 1819 provenant soit des gouvernements, soit de la presse elle-même. — Assassinat du duc de Berry; rétablissement du système préventif contre la presse par la loi du 30 mars 1820, prorogée et étendue par celle du 26 juillet 1821. — Loi du 17 mars 1822 : nécessité de l'autorisation préalable pour les journaux; droit d'établir la censure par ordonnance dans l'intervalle des sessions législatives; droit de poursuivre, de suspendre et de supprimer les journaux pour cause de *tendance;* monstruosité de ce système. — Loi du 15 mars 1822; connaissance des délits de presse enlevée au jury. — Retour aux principes de 1819 par la loi du 18 juillet 1828.

MESSIEURS,

En jetant un coup d'œil sur le système adopté en 1819 relativement à la liberté de la presse, nous avons reconnu qu'on était revenu au système de la répression, qu'on avait renoncé aux mesures préventives qui paralysent l'action, en adoptant seulement quelques mesures préventives de la nature de celles qui peuvent se concilier à la rigueur avec le système répressif, n'ayant d'autre effet que d'assurer la répression, de la rendre plus certaine ou plus sévère. Nous avons vu aussi que l'autre caractère dominant de la législation de 1819 était l'attribution au jury de la

connaissance des délits de la presse. C'étaient là les bases du système, et certes si ces principes fondamentaux avaient pu prendre racine dans le pays, s'ils avaient pu devenir un fait paisiblement accepté, accepté à la fois par le pouvoir et par le pays, la liberté de la presse aurait bien pu encore occuper le législateur pour réviser, pour adoucir, pour modifier telles ou telles dispositions, ou pour en augmenter en quelques cas le dispositif pénal, mais les bases auraient toujours été les mêmes. Encore une fois, on était évidemment entré dans les vrais principes de la matière.

C'eût été pourtant bien mal connaître l'histoire des choses humaines et des institutions sociales, et, ajoutons-le, des passions de l'homme, que de croire sérieusement en 1819 qu'en effet ce grand travail était désormais une œuvre accomplie et irrévocable. Ce n'est pas ainsi, et je ne me lasserai pas de le dire, ce n'est pas ainsi que les choses se passent ici-bas, et, encore une fois, avant qu'une institution nouvelle quelconque parvienne à être un fait irrévocablement accepté, avant qu'elle parvienne à l'état de vérité axiomatique, comme le sont parmi nous le droit de propriété, l'existence d'une justice sociale, le mariage, les rapports de filiation et de paternité ou telles autres vérités légales et juridiques, avant, dis-je, qu'une institution nouvelle arrive à cet état, il s'écoule toujours un temps considérable, et les débats se renouvellent sans cesse.

Et il n'y a pas trop de quoi se formaliser. Le pouvoir, composé d'hommes habitués au calme et au si-

lence de la censure, devait souvent s'alarmer, s'inquiéter d'un bruit quelquefois un peu désordonné. La presse, de son côté, sortant tout d'un coup de la honte, de la colère, de l'asservissement, pour passer aux joies de la liberté, avait peine à ne pas se laisser aller parfois à un peu de licence. Il y avait donc de part et d'autre, indépendamment de toute autre arrière-pensée, de toutes autres circonstances, une cause assez réelle de crainte et d'alarme d'un côté, de violence et d'emportement de l'autre. Il faut bien du temps pour que les pouvoirs de l'État arrivent à se regarder, en quelque sorte, comme des êtres de raison, comme des abstractions. Or, si les pouvoirs de l'État se regardaient en tout et pour tout comme des individus, si, en tant que pouvoirs de l'État, ils voulaient céder à tous les sentiments de l'homme privé, la liberté de la presse serait impossible. Il faut en convenir, l'homme privé ne supporterait jamais dans sa susceptibilité d'homme privé, ce que les pouvoirs de l'État peuvent parfaitement supporter sans péril pour la chose publique et sans dommage réel pour les personnes en tant qu'hommes privés. Et, Messieurs, prenons un exemple dans un autre pays, pour éviter toute application, que n'a-t-on pas dit, que n'a-t-on pas écrit en Angleterre contre les hommes les plus éminents du pays, soit parmi les morts, soit même parmi les vivants. Je pourrais citer ici des hommes qui sont l'objet d'une véritable vénération pour tous et qui ont été traités par la presse comme des misérables. Eh bien, cela a-t-il fait quelque tort réel à leur qualité d'hommes privés?

Pas le moins du monde, parce qu'il était, pour ainsi dire, sous-entendu entre le pays qui lisait et la presse qui écrivait, que c'était là un moyen de guerre purement politique. Ainsi lord Mansfield qui était le plus grand jurisconsulte de son temps et en même temps l'homme le plus respectable, lord Mansfield fut attaqué de la manière la plus violente ; et certainement il n'y avait pas un Anglais, pas même un de ceux qui l'attaquaient, qui ne se fût cru honoré par une visite de lord Mansfield. C'était donc comme homme politique qu'on l'attaquait. Mais il faut que les hommes politiques, je le répète, arrivent à se regarder en quelque sorte comme des abstractions. Or, ce n'est pas là l'œuvre d'un instant.

De son côté, la presse aussi a besoin de temps, de réflexion, d'expérience et d'habitude pour reconnaître où gît sa véritable force, pour apprendre quels sont les meilleurs moyens de marcher d'un pas ferme et sûr à la conquête de la vérité et du droit. Elle a besoin d'expérience et de temps pour reconnaître que le légionnaire romain, qui combattait de pied ferme en se soumettant aux lois de la discipline, qui combattait de sa courte épée en se couvrant de son bouclier, marchait à la conquête du monde d'un pas plus sûr que le Scythe avec son arc et ses flèches, que le Scythe avec son impétuosité dans l'attaque. Or, ces expériences, ces habitudes ne se forment pas en un jour. C'était donc une opinion respectable, c'était un rêve, mais c'était un rêve que de croire en 1819 que désormais la liberté de la presse était établie d'une manière irrévocable.

Aussi ces illusions ne tardèrent-elles pas à disparaître. Le système préventif, qui paraissait écarté à tout jamais, reparut à l'occasion d'un grand crime, à la suite de l'assassinat du duc de Berry. La loi du 31 mars 1820 rétablit le système préventif pour les journaux et autres écrits périodiques s'occupant de nouvelles et de matières politiques. On exigeait de nouveau l'autorisation préalable pour les journaux, c'est-à-dire qu'on obligeait ceux qui voulaient fonder un journal à obtenir une autorisation du gouvernement. On établissait, en second lieu, la censure pour les journaux et autres écrits périodiques s'occupant de politique. Ce n'était pas tout encore. En cas de poursuite pour délit de la presse, un journal pouvait être suspendu pendant un certain temps. Enfin en cas de récidive le journal était condamné à mort, c'est-à-dire qu'il ne pouvait plus paraître.

Tel était le système de la loi du 31 mars 1820. Comme vous le voyez, le système de 1819 disparut complétement. Il ne s'agissait plus de système répressif, il s'agissait ouvertement de système préventif. Cette loi de 1820 fut prorogée par la loi du 26 juillet 1821. Elle ne fut pas seulement prorogée, elle fut étendue, car tandis que la loi de 1820 ne s'appliquait qu'aux écrits périodiques qui s'occupaient de nouvelles et de matières politiques, la loi du 26 juillet 1821 étendit les mêmes dispositions à tous les écrits périodiques indistinctement. Tous devaient obtenir l'autorisation préalable, tous devaient se soumettre à la censure.

Cependant cette loi de 1821 paraissait l'effet d'une

circonstance spéciale et laissait supposer qu'on reviendrait, relativement à la presse, à un système définitif et à un système plus conforme aux véritables principes sur la matière. Mais cette espérance ne pouvait être que vaine si elle devait se réaliser à une époque trop rapprochée de 1820 et de 1821. Tous ceux qui ont quelque souvenir des événements politiques de cette époque, soit en France, soit ailleurs, comprennent bien qu'on ne pouvait guère espérer que le pouvoir revînt aux vrais principes de la matière dans cette période. Ce ne fut donc pas une entreprise favorable à la liberté de la presse que la législation de 1822 qui devait embrasser toute la matière et remplacer le système de 1819, c'était, au contraire, une législation faite dans le but d'écarter complétement les principes de 1819, et de fonder la législation de la presse sur des bases tout à fait différentes.

Ainsi, vous le voyez, et il n'est pas mal de se donner l'habitude de récapituler ainsi les faits qui se rapportent à l'une ou à l'autre des grandes institutions nationales, ainsi à la révolution de 89 on proclame le principe de la liberté de la presse. Il est bientôt après oublié par les pouvoirs révolutionnaires eux-mêmes, oublié par le Directoire, complétement oublié sous le consulat et sous l'empire. Il ressuscite en 1814, mais seulement comme principe et ne peut passer à l'état de réalité. Il n'y arrive qu'en 1819, et c'est pour disparaître à peu près de nouveau en 1820, 1821 et 1822. Je dis disparaître à peu près de nouveau en 1820, 1821 et 1822 et je fais allusion ici au système des lois du 17 et du 25 mars 1822. La première de ces lois, celle du

17 mars 1822, est relative à la police des journaux et écrits périodiques. Quel est le système de cette loi? Elle établit premièrement, elle aussi, l'autorisation préalable pour tous les journaux, secondement, la censure, non plus comme moyen ordinaire, mais comme moyen facultatif, c'est-à-dire qu'elle donne au gouvernement le droit d'établir, par une ordonnance contre-signée de trois ministres, la censure dans l'intervalle d'une session à l'autre. Cette censure établie ainsi par ordonnance devait cesser de plein droit un mois après l'ouverture de la session, si, pendant ce délai, l'ordonnance n'était pas convertie en loi; elle devait encore cesser de plein droit le jour où une ordonnance dissoudrait la Chambre des députés, c'est-à-dire, en d'autres termes, que la censure devait disparaître lorsque le pays se préparait à une élection générale.

Ce n'est pas ici le moment de faire remarquer ce qu'il y avait de singulier dans cette disposition. Je dis de singulier, car elle tournait au détriment du gouvernement lui-même. Comment a-t-on pu imaginer qu'il pût être dans l'intérêt du pouvoir de blesser d'abord le pays par l'établissement de la censure, et puis de prononcer la dissolution de la Chambre, la censure disparaissant alors. Évidemment ceux qui conseillèrent cette disposition n'avaient pas suffisamment réfléchi, car ils auraient reconnu qu'elle était nuisible au pouvoir lui-même, dont l'intérêt était leur seul guide.

La troisième base du système de 1822, relativement aux journaux, était la disposition qui autorisait

la poursuite contre les journaux pour cause de tendance. C'est là la disposition de l'article 3 de la loi du 17 mars : « Dans le cas, dit cet article, où l'es-
» prit d'un journal ou écrit périodique, résultant
» d'une succession d'articles, serait de nature à
» porter atteinte à la paix publique, au respect dû
» à la religion de l'État et aux autres religions léga-
» lement reconnues en France, à l'autorité du Roi,
» à la stabilité des institutions constitutionnelles, à
» l'inviolabilité des ventes des domaines nationaux
» et à la tranquille possession de ces biens, les cours
» royales dans le ressort desquelles ils seront éta-
» blis pourront, en audience solennelle de deux
» chambres et après avoir entendu le procureur
» général et les parties, prononcer la suspension du
» journal ou écrit périodique pendant un temps qui
» ne pourra excéder un mois pour la première fois
» et trois mois pour la seconde. Après ces deux
» suspensions et en cas de nouvelle récidive, la sup-
» pression définitive pourra être ordonnée. » Ainsi il était permis d'incriminer l'esprit d'un journal, l'esprit résultant d'une succession d'articles. On pouvait donc déférer un journal à la cour royale, non en articulant contre lui tel ou tel fait de publication, non en lui reprochant directement et positivement tel ou tel article comme contenant un outrage, une diffamation, une injure, une provocation suivie ou non d'effet, mais en disant que de la lecture de 10, 20, 30, 50, 100, 200 numéros, il résultait que l'esprit du journal était contraire à la religion de l'État, à la constitution du royaume, etc. C'était

donc ce qu'on appelle dans un autre pays un délit constructif. On construisait un délit, une imputation pénale avec une masse de matériaux dont chacun, pris isolément, ne donnait point prise à l'action pénale. C'était un délit par induction. C'était une prétention excessivement orgueilleuse, car c'était l'homme voulant imiter la justice morale, la justice éternelle. C'était autoriser l'application du principe qui permet d'aller de l'intention au fait, tandis que la justice humaine doit aller du fait à l'intention. C'est là, Messieurs, la grande ligne de démarcation. Toutes les fois que la justice humaine voudra aller de l'intention au fait, au lieu de se borner au rôle qui lui est permis, de remonter du fait à l'intention, elle agira sans règle, elle agira en aveugle. Les intentions de l'homme ne se révèlent à l'homme que par les faits extérieurs. Ainsi toutes les fois que l'homme commence par établir, par supposer une intention et qu'il veut de là conclure que celui qui a eu cette intention a commis le fait, il renverse l'ordre de la justice et il bâtit sur le sable ce qu'il y a de plus difficile à construire, un jugement pénal. C'est une orgueilleuse imitation de la justice éternelle. La justice éternelle connaît les intentions. Telle ou telle action qui, aux yeux des hommes, est parfaitement innocente, parfaitement justifiable, peut bien ne pas l'être pour la justice éternelle, parce que la justice éternelle voit non-seulement les actes, mais les cœurs, et qu'elle peut partir de l'intention pour qualifier le fait. Mais l'homme ne le peut pas, l'homme doit prendre avant tout les faits, les étudier, puis à

l'aide de son intelligence, de sa raison, avec toute la prudence, avec tout le scrupule que doit avoir l'homme exerçant les fonctions les plus terribles, celles de la justice pénale, il doit remonter, autant qu'il lui est donné de le faire, à l'intention de l'agent. C'est seulement ainsi qu'il a le droit d'agir; et bienheureux encore lorsque, en agissant de la sorte, en faisant continuellement appel à une conscience éclairée et pure, il peut s'acquitter de ses angustes fonctions sans se donner des remords.

Or, le principe de l'article était tout à fait contraire à celui que je viens d'énoncer. Il voulait autoriser la justice humaine, la justice faillible, à passer de l'intention au fait par ce qu'on a appelé délit constructif. Ces procès devaient être déférés aux cours royales en audiences solennelles, comme si la solennité de l'audience pouvait changer la nature du principe. Le pouvoir qui leur était attribué était celui de suspendre le journal; après récidive il y avait confiscation. Et au fond, même indépendamment des hautes considérations auxquelles nous venons de nous livrer, qu'était le pouvoir ainsi confié aux grands pouvoirs judiciaires? C'était évidemment un pouvoir extrajudiciaire; c'était évidemment un pouvoir politique et administratif. On comprend un pouvoir de ce genre, c'est une sorte de censure, une censure sous une forme différente de l'autre. Mais, encore une fois, le confier avec les formes extérieures de la justice aux cours royales, c'était confier à ces cours un pouvoir extrajudiciaire, un pouvoir politique. C'était donc, de la part du pouvoir exécutif,

une haute inconséquence. Il associait à lui-même le pouvoir judiciaire, il en faisait une branche du pouvoir exécutif; et, en effet, que devenait le pouvoir exécutif le jour où la cour royale décidait que les 10, 20, 30, 50, 100, 200 numéros du journal incriminé ne contenaient rien de répréhensible? Le jour où elle décidait qu'il n'y avait là rien à reprendre, le jour où elle refusait au pouvoir exécutif l'application de ce pouvoir censorial qui lui était confié, il est évident qu'elle se constituait juge des événements politiques. C'était donc là une disposition contraire non-seulement aux principes de la justice sociale, mais aussi aux saines notions des pouvoirs politiques.

Telle était la loi du 17 mars 1822. Ce système fut complété par la loi du 25 du même mois. Celle-là s'occupait de la répression et de la poursuite des délits commis par la voie de la presse ou par tout autre mode de publicité. Les caractères se réduisant essentiellement à deux : répression plus étendue et plus sévère que dans la loi de 1819; connaissance des délits de la presse enlevée au jury et attribuée dans certains cas spéciaux aux chambres, dans tous les autres, aux tribunaux de police correctionnelle. C'est ce que vous pouvez vérifier en lisant les articles 15, 16 et 17 de la loi dont nous parlons. Elle attribuait aux chambres la connaissance des délits de la presse dans le cas d'offenses envers les chambres ou l'une d'elles (art. 15) et dans le cas d'infidélité dans le compte-rendu de leurs séances (art. 16, 1er §). Le 2e paragraphe de l'article 16 donnait également aux cours et tribunaux la connaissance du délit d'infidé-

lité dans le compte-rendu de leurs audiences. Enfin l'article 17 attribuait aux tribunaux de police correctionnelle les autres délits de presse. Tels étaient les deux caractères généraux de la loi du 25 mars 1822.

Ainsi, en résumé, dans le système de 1822, la presse périodique était soumise au système préventif et la presse non périodique était soumise à un système répressif plus sévère qu'en 1819. Enfin la presse périodique et la presse non périodique étaient renvoyées, en cas de délit, devant le tribunal de police correctionnelle et non devant le jury (sauf les cas spéciaux où les chambres ou les tribunaux connaissaient des délits dans lesquels ils étaient intéressés). Vous le voyez donc, on avait fait un pas rétrograde immense à partir de 1819.

La loi du 17 mars 1822, je viens de vous le dire, donnait au gouvernement le droit d'établir la censure entre deux sessions, par une simple ordonnance contresignée de trois ministres. On usa de cette faculté au mois d'août 1824. Par une ordonnanee du 15 août 1824 la censure fut établie. Mais dès le mois suivant, à l'avénement du nouveau roi, parut une ordonnance déclarant que cette mesure n'était pas utile, que la presse ne méritait pas d'être soumise à la censure. L'ordonnance du 15 août fut donc rapportée, et depuis lors, jusqu'en 1827, le gouvernement n'exerça pas la faculté que lui donnait la loi du 17 juin 1822. Mais le 24 juin 1827 la censure fut remise en vigueur par une ordonnance royale. C'était donc, comme vous voyez, une épée constam-



ment suspendue sur la tête de la presse périodique. Elle jouit d'une demi-liberté pendant trois ans, mais elle était toujours menacée de la censure et la menace se réalisa le 24 juin 1827.

Le mois de novembre arriva et, vous le savez, le mois de novembre 1827 est une date qui doit occuper une grande place dans l'histoire du pays; car, au fond, c'est de là que date une nouvelle succession d'événements. La chambre de 1827 fut dissoute et dès lors la censure disparut de plein droit conformément aux dispositions de la loi de 1822. On aurait donc pu ne pas faire d'ordonnance à cet égard, cependant on rapporta explicitement dans l'ordonnance du 5 novembre celle qui avait rétabli la censure.

La France fut dotée d'une chambre nouvelle. L'année 1828 s'ouvrit par de nouvelles espérances. On entrevoyait l'époque de 1819 comme si elle allait renaître en particulier pour la législation sur la presse. Et il faut être vrai et juste, des hommes loyaux, modérés, gouvernaient le pays, et certes s'il eût été possible, ils auraient épargné de nouvelles secousses à la France. Cependant ils ne purent pas faire rapporter en entier les lois de 1822, mais on eut cependant une loi sur la presse, une loi qui mérite de vous être citée parce que, aujourd'hui encore, elle fait partie, pour une portion au moins, de notre législation sur la presse, je veux parler de la loi du 18 juillet 1828. Cette loi ne renfermait pas une législation générale sur la presse, elle n'avait rapport qu'aux écrits périodiques, à la presse périodique; la

presse non périodique restait donc soumise à la loi de 1822. Malgré cela il est encore vrai que les auteurs de la loi du 18 juillet 1828 rendirent un grand service au pays, il est vrai encore qu'ils ouvrirent une route nouvelle par laquelle la France devait marcher peu à peu à la conquête de toutes les conséquences de la Charte.

La loi de 1828, je commence par la dernière de ses dispositions, parce que c'est la plus importante, la loi de 1828 disait, article 18 : « La loi du 17 mars » 1822, relative à la police des journaux et écrits » périodiques, est abrogée. » Il n'y a là ni restriction ni exception aucune. Cette fameuse loi de 1822, sur la presse périodique fut complétement abrogée. Or, quel était le sens de ces paroles. Vous le connaissez maintenant que j'ai brièvement exposé quel était le système de cette loi de 1822, dire qu'on l'abrégeait c'était revenir, pour la presse périodique, aux principes de 1819. C'était revenir au système répressif, sans autres mesures préventives que celles dont j'ai essayé d'expliquer la nature, pour les distinguer des mesures préventives qui paralysent l'exercice de la faculté. La loi de 1828 se réduit à ceci pour les journaux : déclaration des propriétaires et gérants responsables, cautionnement, dépôt, et ensuite poursuite contre les propriétaires et gérants responsables pour tous les articles renfermés dans la feuille qu'ils ont signée. Et je rappelle ici ce que j'ai dit déjà, c'est la disposition la plus frappante du système, c'est là la mesure préventive la plus digne d'attention parce qu'elle a pour

résultat de s'écarter des règles de la justice ordinaire en ceci qu'elle se donne un coupable par présomption, car il serait possible qu'à la rigueur le gérant responsable n'eut pas connaissance du fait incriminé. Mais elle justifie cette manière de procéder en taxant de négligence et d'imprudence l'homme qui signerait une feuille en blanc ou sans s'assurer de son contenu.

Voilà donc le système de 1819 reproduit par la loi de 1828. « Tout Français majeur jouissant des » droits civils pourra, sans autorisation préalable, » publier un journal ou écrit périodique en se con- » formant aux dispositions de la présente loi. » C'est l'article 1er. Ensuite arrive l'obligation de la déclaration du gérant responsable et le cautionnement. La loi de 1828 diffère de celle de 1819 par quelques dispositions de détail dans lesquelles nous ne devons pas entrer, d'autant plus que les dernières dispositions elles-mêmes ont subi plus tard des modifications.

Ainsi en 1828, on était rentré dans la véritable route. Il pouvait y avoir des différences d'opinion sur la question de savoir si ces mesures étaient bien adaptées aux circonstances, s'il y avait du trop ou du trop peu dans le système adopté, toutes questions faciles à résoudre plus tôt ou plus tard. Mais il n'y avait plus d'infraction aux principes. La loi de 1828 faisait désirer et espérer une seconde loi qui aurait abrogé celle du 25 mai 1822 comme elle avait abrogé elle-même celle du 17 mars 1822, de manière qu'on serait rentré complétement dans

l'esprit, sinon dans les dispositions de 1819. Vous savez tous que ces espérances furent trompées et que la presse eut à subir de nouvelles attaques. Il ne nous appartient pas de raconter les résultats de ces attaques, mais on a pu cependant comprendre et on a pu comprendre trop tard tout ce que le principe de la liberté de la presse avait fait de chemin depuis le jour où il était arrivé à l'état de réalité, c'est-à-dire en 1819. Et quoique cet état n'eût duré que peu de temps, cependant, comme c'était la réalisation d'un principe déjà itérativement proclamé, d'un principe déjà entré dans les idées du pays, cette courte réalisation fut suffisante pour que le principe poussât de profondes racines dans un sol déjà préparé. Aussi je n'hésite pas à dire, sous ce point de vue particulier, que les législateurs de 1819 et de 1828 ont rendu un véritable service à leur pays, un service que la France ne doit pas oublier. J'irai même jusqu'à dire que ceux qui, par des lois écrites dans un esprit opposé, ont voulu resserrer, comprimer la liberté de la presse, ont fait une œuvre que je me garderai bien de vouloir justifier, mais dont le résultat n'a pas été funeste au pays. Il en est de la presse, de cette puissance si difficile à saisir, comme d'une grande rivière. Essayez de la renfermer dans des digues très-étroites et très-solides à la fois, elle se creusera un lit beaucoup plus profond, elle prendra un cours beaucoup plus fort, un cours violent même, et ces digues trop étroites n'auront servi qu'à en redoubler la puissance. Et alors ce ne sont pas les obstacles qu'on essaiera de

présenter au torrent qui pourront l'arrêter. Il emportera les ouvrages et les ouvriers. Ainsi pour la presse la lutte qu'elle a eu à soutenir lui a été plutôt utile que nuisible, car par cette lutte elle est entrée plus profondément dans les entrailles du pays; par cette lutte elle a acquis peu à peu les forces qui devaient la rendre enfin maîtresse du champ de bataille.

CINQUANTE-SEPTIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Dispositions de la Charte de 1830 sur la liberté de la presse comparées avec celles de la Charte de 1814. — Difficulté d'établir une législation sur la presse qui ne tienne aucun compte des circonstances au milieu desquelles elle est faite. — Il est à regretter que dans cette branche de législation comme dans beaucoup d'autres, au lieu d'accumuler des lois se référant les unes aux autres, on ne fasse pas une loi unique comprenant toutes les dispositions sur la matière.

Examen de la législation actuelle. — Dispositions sur les crieurs, afficheurs, vendeurs et distributeurs d'écrits, dessins, etc. — Dispositions préventives relatives à la presse périodique : déclaration préalable, gérants responsables, cautionnement, portion du cautionnement que doivent posséder les gérants, timbre et transport des journaux. — Dispositions répressives.

MESSIEURS,

L'article 7 de la Charte de 1830 s'exprime en ces termes : « Les Français ont le droit de publier et de » faire imprimer leurs opinions, en se conformant » aux lois. La censure ne pourra jamais être ré- » tablie. »

Cet article, comparé à celui de la Charte de 1814, révèle une suppression et une addition. On a supprimé après les mots « *en se conformant aux lois*, ceux-ci « *qui doivent réprimer les abus de cette li-* » *berté*. » Et on a ajouté : « *La censure ne pourra*

» *jamais être rétablie.* » Telles sont les différences de rédaction qui se trouvent entre l'article 7 de la Charte de 1830 et l'article 8 de celle de 1814.

La portion de phrase qui parlait de répression a été supprimée et l'a été, dit le rapporteur de la Charte de 1830, à cause de l'abus qu'on avait fait du mot *réprimer*, lorsqu'on voulait y voir l'équivalent du mot *prévenir*. Enfin, comme on avait essentiellement en vue la censure comme le fait gouvernemental dont on avait eu le plus à se plaindre, pour trancher la question et ne plus laisser de prise à une mauvaise interprétation, on a ajouté la dernière partie de l'article.

Tel a été le but de ces amendements. On aurait pu élever quelques doutes sur la convenance du premier. Car si on avait voulu abuser du mot *réprimer*, il n'est pas moins vrai que ce mot, entendu dans sa signification naturelle et ordinaire, exprime une idée précisément contraire à celle de mesures préventives. Dès lors ce mot, ou d'autres analogues, placés dans la Charte auraient exprimé une idée de la plus haute importance, car ils auraient dû être entendus dans le sens d'exclusion des mesures préventives, tandis que le mot *réprimer* n'étant plus dans la Charte on pourrait, par interprétation, soutenir ou vouloir soutenir que la censure seule, en tant que mesure préventive, est formellement interdite.

Quoi qu'il en soit, tel est le texte de la Charte sous l'empire de laquelle nous vivons aujourd'hui.

Une seconde disposition relative à la matière que nous examinons, disposition de la plus haute impor-

tance, se trouve à l'article 69 : « Il sera pourvu » successivement par des lois séparées, et dans le » plus court délai possible, aux objets qui suivent : » 1° l'application du jury aux délits de la presse et » aux délits politiques..... »

Telles étaient les deux dispositions de la Charte relativement à la législation sur la presse ; mais, ainsi qu'il est dans la nature des lois constitutionnelles, les deux articles en question n'avaient fait que poser les principes généraux dirigeants qui, naturellement, appelaient des lois organiques réalisant ces principes et les appliquant à toutes les espèces qui pouvaient se présenter. Aussi, au premier moment, la position était celle-ci. La Charte avait été révisée, les deux dispositions fondamentales dont je viens de parler avaient été posées et les lois organiques qui se trouvaient cependant en vigueur au moment de la publication de la nouvelle Charte remontaient à 1828, à 1822, à 1819, même à 1814, même à l'Empire, même au Directoire, car entre autres la loi du 5 nivôse an V sur les crieurs publics était toujours en vigueur. Il se trouvait donc ainsi que les dispositions introduites dans la Charte à la révolution de 1830 étaient momentanément associées et, pour ainsi dire, amalgamées avec des dispositions dérivant de tout autres systèmes, de tout autres régimes et remontant à des époques fort éloignées de l'événement qui avait modifié la Charte. Dans cet état de choses, les esprits spéculatifs auraient pu concevoir un désir, former un vœu. Ils auraient pu désirer qu'une loi complète sur la matière embrassant à la fois la police, la ré-

pression, la poursuite et le jugement vînt mettre tout cela en harmonie avec les deux principes de la Charte et faire disparaître, en grande partie du moins, les difficultés d'application. On aurait pu désirer de voir, au moyen d'une loi complète, disparaître enfin tous ces éternels renvois à une loi, et à une seconde, et à une troisième, de différents systèmes comme de différentes dates; on aurait voulu voir disparaître cette mosaïque composée de matières si diverses réunies ensemble tant bien que mal et plutôt mal que bien. Mais il faut bien en convenir, ç'aurait été là un désir presque téméraire, un vœu d'utopiste, surtout en matière de presse. Et la raison m'en paraît tout à fait simple. Les lois de la presse auront toujours par la nature même des choses un caractère politique. La presse est dans l'Etat un instrument trop puissant, un instrument qui touche à trop d'intérêts pour que la législation sur cette matière puisse jamais dépouiller le caractère de législation politique. Dès lors les lois de la presse, quoi qu'on fasse, seront toujours plus ou moins des lois de circonstance, dans ce sens qu'elles seront toujours plus ou moins des lois qui se présenteront comme des moyens urgents, ou bien comme des mesures imprévues sollicitées par telle ou telle circonstance, par tel ou tel événement politique. Lorsque tout est calme, lorsque tout est dans l'état régulier et normal, nul ne pense à des lois sur la presse, parce que, en effet, personne alors n'en éprouve le besoin. Presque toutes les lois sur la presse ont été bien ou mal, à tort ou à raison, sollicitées par une circonstance, par un événement politique, elles

ont été sollicitées alors comme des mesures urgentes et auxquelles on ne pensait guère quelque temps auparavant. Cela étant, il serait peu raisonnable de demander pour la presse un de ces travaux réguliers, complets, qui viennent de temps en temps prendre la place de ce qui existait, et régulariser telle ou telle branche de législation.

Je dis telle ou telle branche de législation, et je le dis avec intention, car je ne voudrais pas que mes paroles fussent entendues comme une apologie sans restriction du système de codification. Tout en reconnaissant que la grande codification peut être, dans certains moments, après certaines crises sociales, un moyen nécessaire et essentiellement utile pour fonder une organisation nouvelle, je ne crois pas qu'en thèse générale et appliqué à toutes choses, le système des grandes codifications soit le meilleur pour arriver à établir des lois fortement élaborées et préparées avec tout le soin convenable. Mais autre chose est le système des grandes codifications, autre chose la régularisation successive de telle ou telle branche de législation, travaux dont les bornes sont aisément assignables et dont l'esprit peut saisir à la fois l'ensemble et les détails.

Quoi qu'il en soit, si on peut espérer de voir réaliser sur telle ou telle matière ce vœu légitime en lui-même, je persiste à croire que cela sera bien difficile pour la législation sur la presse. Aussi qu'arriva-t-il après la Charte de 1830? Nous avons à l'heure qu'il est huit lois, ou, en en omettant une qui n'est que la rectification d'une erreur matérielle, nous avons sept

lois sur la presse depuis 1830, ce sont celles du 8 octobre, du 29 novembre, du 10 et du 14 décembre 1830, du 8 avril 1831, du 24 février 1834 et du 9 septembre 1835. Et ces lois se modifient plus ou moins les unes les autres. Elles se réfèrent même souvent aux lois antérieures à 1830, elles abrogent une partie des lois antérieures à 1830 et en conservent une autre partie. Vous voyez donc que, même dans ce moment, la législation sur la presse est loin d'être une chose simple, facile à saisir et à coordonner. C'est, au contraire, une matière fort compliquée et qui exige de votre part des études attentives et sérieuses lorsque, non contents d'en saisir et d'en posséder les bases, vous voudrez descendre aux détails de cette partie de nos lois pénales et de police.

Au surplus, cette espèce de mélange, cette espèce de confusion de lois diverses et de débris de systèmes différents pour former un seul tout n'est pas chose particulière à la législation sur la presse. Il n'est pas un de vous qui ne sache que nous sommes exactement dans le même cas pour un grand nombre de matières législatives, au point qu'il faut bien croire que, si cette méthode se perpétuait, si elle durait longtemps, si sur une foule d'objets on continuait ainsi à accumuler lois sur lois, sans jamais arriver à ce que les Anglais appellent une consolidation des lois, il est à craindre que nos descendants ne puissent, comme cela a été fait en Angleterre, porter un toast à la sainte et bienheureuse obscurité des lois.

Pour nous faire une idée à la fois générale, mais exacte, du système adopté, de la mise en vigueur des

deux principes constitutionnels posés dans la Charte, nous parcourrons rapidement trois points. Ce sont les mêmes que nous avons déjà signalés à votre attention. Nous examinerons brièvement en premier lieu quelles sont les mesures préventives admises dans la législation actuelle en fait de presse et de publication, nous verrons ensuite quels sont les principes de répression posés dans cette même législation. Nous examinerons enfin quels sont les principes qui règlent la poursuite et le jugement des délits de la presse. Mesures préventives, répression, poursuite, c'est là ce qui forme l'ensemble du système.

Et d'abord, quant aux mesures préventives, il s'en présente plusieurs ; nous trouvons d'abord l'autorisation préalable du gouvernement, ou de la police, ou de l'autorité municipale, l'autorisation d'un pouvoir quelconque enfin, pour qu'il soit libre à un individu ou à une société de faire telle ou telle chose, de publier telle ou telle chose. C'est là une mesure qui appartient à la classe des mesures préventives. Or l'autorisation préalable est nécessaire : 1° à ceux qui font le métier d'afficheur ou de crieur public. La loi du 5 nivôse an V (22 décembre 1796) se bornait à défendre de crier dans les rues les écrits périodiques, les journaux ou les actes de l'autorité autrement que par le titre général et l'intitulé de ces journaux et de ces écrits, et si c'étaient des actes de l'autorité par l'intitulé de l'acte et le nom de l'autorité dont il émane. Voilà en quoi consistait la loi du 5 nivôse an V, composée de trois articles dont le dernier renfermait la sanction pénale.

Cette législation fut modifiée par l'article 290 du Code pénal de 1810 qui, par une disposition particulière établit que : « Tout individu qui, sans y avoir » été autorisé par la police, fera le métier de crieur » ou afficheur d'écrits, imprimés, dessins ou gra- » vures, même munis des noms d'auteur, imprimeur, » dessinateur ou graveur, sera puni d'un emprison- » nement de six jours à deux mois. » Le principe de l'autorisation préalable n'était donc pas posé dans la loi de nivôse, il l'a été dans le Code pénal.

Cette disposition du Code pénal fut abolie par la loi du 10 décembre 1830 sur les afficheurs et crieurs publics. L'article 1er est ainsi conçu : « Aucun écrit, » soit à la main, soit imprimé, gravé ou lithographié, » contenant des nouvelles politiques ou traitant d'ob- » jets politiques, ne pourra être affiché ou placardé » dans les rues, places et autres lieux publics : sont » exceptés de la présente disposition les actes de » l'autorité publique. » L'article 2 porte que : « quiconque voudra exercer, même temporairement, » la profession d'afficheur ou crieur, de vendeur ou » distributeur sur la voie publique, d'écrits imprimés, » lithographiés, gravés ou à la main, sera tenu d'en » faire préalablement la déclaration devant l'autorité » municipale et d'indiquer son domicile. Le crieur » ou afficheur devra renouveler cette déclaration » chaque fois qu'il changera de domicile. » L'art. 3 reproduit la disposition de la loi du 5 nivôse an V : « Les journaux, feuilles quotidiennes ou périodiques, » les jugements et autres actes d'une autorité consti- » tuée, ne pourront être annoncés dans les rues,

» places et autres lieux publics, autrement que par » leur titre. Aucun autre écrit imprimé, lithographié, » gravé ou à la main, ne pourra être crié sur la voie » publique qu'après que le crieur ou distributeur » aura fait connaître à l'autorité municipale le titre » sous lequel il vient l'annoncer, et qu'après avoir » remis à cette autorité un exemplaire de cet écrit. »

La loi de 1830 avait donc abrogé l'article 290 du Code pénal et elle abrogeait aussi la loi du 5 nivôse an V, dans ce sens qu'elle la remplaçait par des dispositions analogues. Aussi le dernier article dit-il : « La loi du 5 nivôse an V, relative aux crieurs pu- » blics et l'article 290 du Code pénal sont abro- » gés. » Mais la disposition de l'article 290 du Code pénal ne tarde pas à être remplacée par une loi nouvelle, par la loi du 16 février 1834, dont voici l'article 1er : « Nul ne pourra exercer, même temporaire- » ment, la profession de crieur, de vendeur, ou de » distributeur sur la voie publique d'écrits, dessins » ou emblèmes imprimés, lithographiés, autogra- » phiés, moulés, gravés ou à la main, sans autorisation » préalable de l'autorité municipale. Cette autorisa- » tion pourra être retirée. Les dispositions ci-des- » sus sont applicables aux chanteurs sur la voie » publique. » La disposition pénale est un emprisonnement de six jours à deux mois pour la première fois, et de deux mois à un an en cas de récidive. L'article 290 du Code pénal ne parlait pas de la récidive. Il y a donc sous ce rapport aggravation.

Ainsi la première mesure préventive est la déclaration préalable exigée des crieurs, vendeurs ou dis-

tributeurs d'écrits, dessins, emblèmes, etc. Une seconde mesure préventive de la même espèce se trouve à l'article 20 de la loi du 9 septembre 1835. « Aucun dessin, aucunes gravures, lithographies, » médailles et estampes, aucun emblème, de quelque » nature et espèce qu'ils soient, ne pourront être » publiés, exposés ou mis en vente sans l'autorisa- » tion préalable du ministre de l'intérieur à Paris, » et des préfets dans les départements. En cas de » contravention, les dessins, gravures, lithogra- » phies, médailles, estampes ou emblèmes, pour- » ront être confisqués et le publicateur sera con- » damné par les tribunaux correctionnels à un em- » prisonnement d'un mois à un an, et à une amende » de cent francs à mille francs, sans préjudice des » poursuites auxquelles pourraient donner lieu la » publication, l'exposition et la mise en vente des » dits objets. » C'est un article qui reproduit en les aggravant[1] les dispositions de l'article 12 de la loi du 25 mars 1822.

Enfin le troisième cas où l'autorisation préalable du gouvernement est nécessaire se trouve à l'article 21 de la même loi du 9 septembre 1835. « Il ne » pourra être établi soit à Paris, soit dans les dépar- » tements, aucun théâtre ni spectacle, de quelque » nature qu'ils soient, sans l'autorisation préalable » du ministre de l'intérieur à Paris et des préfets » dans les départements. La même autorisation sera

[1] Dans l'article 12 de la loi du 25 mars 1822, l'emprisonnement est seulement de trois jours à six mois et l'amende de dix francs à cinq cents francs.

» exigée pour les pièces qui y seront représentées.
» Toute contravention au présent article sera punie
» par les tribunaux correctionnels d'un emprisonne-
» ment d'un mois à un an, et d'une amende de mille
» francs à cinq mille francs, sans préjudice contre
» les contrevenants des poursuites auxquelles pour-
» ront donner lieu les pièces représentées. »

Une seconde espèce de mesures préventives se trouve dans la déclaration préalable à laquelle sont assujettis les journaux et dans la constitution des gérants responsables. Nous avons déjà eu occasion de parler de ces deux mesures en parlant des lois antérieures à 1830 et vous vous souvenez qu'elles furent également adoptées et organisées, régularisées par la loi de juillet 1828 dans ses articles 4, 5, 6, 7 et 8. La déclaration préalable devait contenir : 1° le titre du journal ou écrit périodique et les époques auxquelles il devait paraître ; 2° le nom de tous les propriétaires autres que les commanditaires, leur demeure, leur part dans l'entreprise ; 3° le nom et la demeure des gérants responsables ; 4° l'affirmation que ces propriétaires et gérants réunissaient les conditions de capacité prescrites par la loi ; 5° l'indication de l'imprimerie dans laquelle le journal ou écrit périodique devait être imprimé (art. 6). Il devait y avoir un, deux ou trois gérants ayant chacun individuellement la signature (art. 4).

« Les gérants responsables ou l'un ou deux d'entre
» eux, dit l'art. 5, surveilleront et dirigeront par eux-
» mêmes la rédaction du journal ou écrit périodique.
» — Chacun des gérants responsables devra avoir les

» qualités requises par l'article 980 du Code civil,
» être propriétaire d'une part au moins dans l'entre-
» prise et posséder en son propre et privé nom un
» quart au moins du cautionnement. »

Vous trouvez dans cet article, pour le dire en passant, un exemple frappant de l'économie très-embarrassante de paroles que font quelquefois les législateurs. Était-il bien nécessaire d'aller pêcher dans le Code civil, au titre des donations entre vifs et des testaments, l'article 980 pour dire que quiconque voudrait être gérant d'un journal devrait être « mâle, majeur, sujet du roi, jouissant des droits civils. » N'aurait-il pas été beaucoup plus simple d'écrire ces quatre conditions dans la loi elle-même. Cette manière de procéder dans la composition d'une loi, quand même elle n'aurait pas d'autres inconvénients, a celui de faire perdre beaucoup de temps pour qu'on sache ce que le législateur a voulu dire. Car je doute que parmi les personnes qui ont occasion de lire l'article 5 de la loi de 1828, il y en ait beaucoup qui sachent tout d'abord quelles sont les qualités requises par l'article 980 du Code civil.

La troisième des mesures préventives de la seconde espèce est d'un caractère plus sérieux. C'est le cautionnement. Les principes à cet égard avaient été posés déjà dans les lois antérieures à 1830 et en particulier dans la loi du 18 juillet 1828. Cette loi (art. 2) imposait un cautionnement de 6,000 francs de rentes aux journaux paraissant plus de deux fois par semaine dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne. C'était là le maximum.

Après 1830 on s'occupa de cette question et, dans la loi du 14 décembre, le cautionnement fut abaissé. Le maximum fut fixé à 2,400 fr. de rentes pour les journaux paraissant plus de deux fois par semaine dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise. Mais une loi postérieure, celle du 9 septembre 1835, a changé et la limitation et la nature du cautionnement. D'après l'article 13 de cette loi, le cautionnement doit se faire non plus en rentes, mais en numéraire. Il doit être versé au Trésor qui en paie l'intérêt au taux réglé pour les cautionnements. Le taux en est fixé comme il suit : Si le journal ou écrit périodique paraît plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe soit par livraison et irrégulièrement, le cautionnement sera de 100,000 francs. Ensuite ce cautionnement va en diminuant en raison des termes de la publication et de la population de la ville où elle se fait.

Mais il ne suffisait pas d'exiger un cautionnement, le législateur a été plus loin. Il y avait une question grave à résoudre, celle de la propriété des cautionnements. Or vous sentez qu'on peut faire également une mesure préventive d'une assez grande efficacité selon qu'on statue sur la propriété du cautionnement d'une manière ou d'une autre. La loi de 1828 exigeait que le gérant responsable fut propriétaire du quart au moins du cautionnement. La loi du 14 décembre 1830 avait, comme nous l'avons vu, diminué de beaucoup le cautionnement puisqu'elle en avait réduit le maximum de 6,000 fr. à 2,400 fr. de rentes. Mais elle avait ajouté que le gérant res-

ponsable devrait posséder en son propre et privé nom la totalité du cautionnement et que, s'il y avait plusieurs gérants responsables, ils devraient posséder en leur propre et privé nom et par portions égales, la totalité du cautionnement. La loi de 1835, sous ce rapport, n'a suivi exactement ni la loi de 1830 ni celle de 1828, mais elle s'est plutôt rapprochée de la première que de la seconde. Elle exige que chaque gérant possède en son propre et privé nom le tiers du cautionnement.

Ainsi donc, dans l'état actuel, au nombre des mesures préventives relatives aux journaux, il y a, outre la déclaration préalable et les gérants responsables, le cautionnement dont le maximum est de cent mille francs et dont chaque gérant responsable doit posséder le tiers.

Une quatrième mesure préventive, qui est la conséquence des autres, c'est la signature du journal sur minute. Vous pouvez voir à cet égard l'article 8 de la loi du 18 juillet 1828 et l'article 16 de la loi du 9 septembre 1835. Je me contente de vous renvoyer à ces lois.

Enfin, une dernière mesure qu'on peut jusqu'à un certain point placer parmi les mesures préventives, quoiqu'on puisse aussi ne l'envisager que comme une mesure de finance, c'est le timbre et le port des journaux, timbre et port qui sont réglés par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 14 décembre 1830.

Tel est l'ensemble des mesures préventives existantes aujourd'hui. L'infraction à ces règles, à ces

mesures, constitue ce qu'on appelle une contravention. Mais j'aurai bientôt une observation à faire sur ce mot, car autrement il pourrait induire en erreur beaucoup d'entre vous, ceux surtout qui ne connaissent d'autre définition de ce mot que celle qui est écrite en tête du Code pénal.

Je passe à la seconde partie de notre travail, à l'examen des principes de répression posés dans la législation actuelle en fait de presse et de publication. Nous avons eu déjà occasion d'exposer à cet égard quelques idées générales et de mettre sous vos yeux un aperçu du système de la loi de 1819. Ce système mérite d'être rappelé : la loi de 1819 posait en principe une règle générale et il faut le dire, une règle de droit commun. Elle disait : « Quiconque..... aura » provoqué l'auteur ou les auteurs de toute action » qualifiée crime ou délit à le commettre, sera ré» puté complice et puni comme tel. » C'était là un principe de droit commun sur la complicité. On est complice lorsqu'on excite, lorsqu'on provoque. C'est la règle posée par notre Code pénal qui punit les complices comme les auteurs mêmes (articles 59 et suivants). Là-dessus notre législation s'écarte en grande partie des théories les mieux établies, à mon sens, et qui nous amèneraient à reconnaître des différences assez sensibles entre les diverses espèces de complicité. Ainsi, pour prendre comme exemple la loi de 1819, il se peut très-bien que le provocateur soit coupable, dans certains cas, dans certaines circonstances, à l'égal de l'auteur matériel du crime, on conçoit que dans certains cas il soit plus coupable

et le contraire aussi peut très-bien se concevoir. Mais, tant qu'on ne mettra pas dans la loi de distinction entre les coauteurs et les complices on n'arrivera jamais à une exactitude suffisante sur la matière ; tant qu'on ne distinguera pas ceux qui véritablement ne font qu'un par la pensée, par le projet, par l'exécution du crime, qui ne sont qu'autant d'instruments attachés à l'exécution de la même pensée criminelle, tant qu'on ne distinguera pas ces codélinquants de ceux qui n'ont été qu'auxiliaires et à qui je réserverai le nom de complices, il sera très-difficile d'arriver à des distinctions bien nettes sur cette matière et de mettre l'application dans un rapport aussi prochain que cela est possible à l'homme avec les principes.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas moins vrai que le principe de 1819 était un principe de droit commun, ou du moins conforme aux règles de notre législation pénale. Mais cet article 1er de la loi de 1819 s'occupait de la provocation considérée comme complicité lorsqu'il y avait eu un effet, un résultat. Il y avait complicité lorsqu'il y avait un fait principal. Ainsi j'instigue, je provoque à commettre le crime de fausse monnaie. Le crime de fausse monnaie est réellement commis, je suis complice. Nous ne nous occupons pas maintenant du degré de complicité, nous disons seulement que, dans l'exemple que je viens de donner, le provocateur est complice. Mais quand le crime ou le délit n'a pas été commis, il n'y a pas de complicité possible. On ne peut pas être complice d'un fait qui n'a pas eu lieu. Restait donc

alors la question : Qu'est-ce que ce fait de provocation, lorsqu'on ne peut plus le considérer comme un fait de complicité, le crime n'ayant pas eu lieu? Le législateur a été conduit alors à distinguer la provocation suivie d'effet, de celle qui n'en a pas été suivie. Quant à la provocation suivie d'effet il s'est borné à en renvoyer les auteurs au Code pénal. Mais comme cela n'était pas possible pour la provocation non suivie d'effet, on en a fait un délit *sui generis* à peu près comme on a fait au Code pénal pour la menace quand elle est accompagnée de certaines circonstances. La menace, par elle-même, n'est pas même un commencement de crime, ce n'est point un acte préparatoire à l'exécution d'un crime, et ceux qui ont voulu la considérer ainsi ont commis un contre-sens. Si je vous dis : « A moins que vous » ne fassiez telle ou telle chose pour moi, je me » porterai contre vous à tel ou tel acte, » on ne peut pas dire qu'il y a commencement du crime que je déclare vouloir commettre, car le meilleur moyen pour exécuter un crime ce n'est pas d'avertir ceux contre lesquels il est préparé. La menace a donc été avec raison considérée comme un délit *sui generis* et non autrement. Eh bien, d'après les mêmes règles et sous le même point de vue, la loi de 1819 faisait de la provocation non suivie d'effet un délit particulier, spécial. La législation de 1822 adopta au fond un système analogue ; seulement la pénalité fut plus forte et ensuite le législateur attacha de l'importance à effacer de la loi le mot de provocation qui avait été employé par la loi de 1819 comme mot

technique. Il effaca le mot provocation parce qu'au Palais on avait souvent argumenté de ce mot pour dire que, dans le fait poursuivi, il pouvait y avoir offense, mais qu'il n'y avait pas provocation. On avait essayé plusieurs fois d'échapper ainsi à la loi, et c'est pour cela que le législateur effaça ce mot dans la loi de 1822. Vous ne l'y trouvez donc pas et les articles sont conçus d'une manière plus brève et plus directe. Ainsi, l'article 2 s'exprime ainsi : « Toute attaque, par l'un des mêmes moyens, contre » la *dignité royale*..... sera punie, etc..... » tandis que, dans la loi de 1819, on avait dit : Sera réputée provocation au crime et punie...... toute attaque formelle, etc. (art. 4.) Alors on disait : Oui, il y a eu attaque, mais elle n'a pas été faite de manière à provoquer. Le législateur effaça donc le mot provocation. Le reste du système est le même qu'en 1819, mais la pénalité est plus forte.

En 1830 on se borna d'abord à une loi en deux articles (29 novembre) qui avait pour but d'abroger l'article 2 de la loi du 25 mars 1822 pour mettre à la place un article en harmonie avec le nouvel état de choses. Voici cette loi tout entière : « Article 1er : » Toute attaque par l'un des moyens énoncés en » l'article 1er de la loi du 17 mai 1819 contre la » dignité royale, l'ordre de successibilité au trône, » les droits que le roi tient du vœu de la nation » française, exprimé dans la déclaration du 7 août » 1830 et de la Charte constitutionnelle par lui ac- » ceptée et jurée dans la séance du 9 août de la » même année, son autorité constitutionnelle, l'in-

» violabilité de sa personne, les droits et l'autorité » des Chambres, sera punie d'un emprisonnement » de trois mois à cinq ans et d'une amende de trois » cents francs à six mille francs. — Article 2. L'ar- » ticle 2 de la loi du 25 mars 1822 est et demeure » abrogé. »

Tel était donc l'état des choses au 29 novembre 1830. Lorsqu'il y avait complicité réelle, renvoi au Code pénal, lorsque la provocation n'avait pas été suivie d'effet, délit *sui generis*, mais pénalité renfermée dans les limites du délit, c'est-à-dire l'emprisonnement.

Cet ordre d'idées a été modifié par la loi du 9 septembre 1835 en ce sens : Les provocations, sans distinguer désormais si elles sont ou non suivies d'effet, sont considérées comme des crimes *sui generis*. « Toute provocation par l'un des moyens » énoncés en l'article 1er de la loi du 17 mai 1819, » aux crimes prévus par les articles 86 et 87 du » Code pénal, soit qu'elle ait été ou non suivie d'ef- » fet, est un attentat à la sûreté de l'État. » Vous connaissez sans doute les dispositions des art. 86 et 87 du Code pénal : « L'attentat contre la vie ou contre » la personne du roi, dit l'article 86, est puni de » la peine du parricide. — L'attentat contre le roi » ou contre la personne des membres de la famille » royale est puni de la peine de mort. — Toute » offense commise publiquement envers la personne » du roi sera punie d'un emprisonnement de six mois » à cinq ans et d'une amende de 500 francs à » 10,000 francs. Le coupable pourra en outre être

» interdit de tout ou partie des droits mentionnés » en l'article 42, pendant un temps égal à celui de » l'emprisonnement auquel il aura été condamné. » Ce temps courra à compter du jour où le cou- » pable aura subi sa peine. » « L'attentat, dit l'ar- » ticle 87, dont le but sera soit de détruire, soit de » changer le gouvernement ou l'ordre de succes- » sibilité au trône, soit d'exciter les citoyens ou » habitants à s'armer contre l'autorité royale sera » puni de mort. »

Ainsi les deux provocations suivie ou non suivie d'effet sont placées sur la même ligne quant à la qualification. L'une et l'autre sont qualifiées attentat à la sûreté de l'État. La différence ne se retrouve que dans la pénalité. « Si elle a été suivie » d'effet, elle sera punie conformément à l'art. 1er » de la loi du 17 mai 1819. » C'est-à-dire que le coupable sera réputé complice et puni comme tel. C'est là l'application du droit commun. « Si elle n'a » pas été suivie d'effet, elle sera punie de la déten- » tion et d'une amende de 10,000 à 50,000 fr. » Les articles 2 et 5 sont une extension donnée aux articles 86 et 87 du Code pénal dont nous venons de donner le texte. Outre les cas prévus par les articles 86 et 87 du Code pénal, sont encore considérées comme attentat à la sûreté de l'État, d'après l'article 2 « l'offense au roi commise par les mêmes » moyens (ceux de l'article 1er) lorsqu'elle a pour » but d'exciter à la haine ou au mépris de sa per- » sonne, ou de son autorité constitutionnelle, » d'après l'article 5. « L'attaque contre le principe ou

» la forme du gouvernement établi par la Charte de
» 1830, tels qu'ils sont définis par la loi du 29 no-
» vembre 1830, lorsqu'elle a pour but d'exciter à
» la destruction ou au changement du gouverne-
» ment. » Dans les cas de ces deux articles, le coupable doit être jugé et puni conformément aux deux derniers paragraphes de l'article 1er, juridiction de la Chambre des pairs, détention et amende de 10,000 à 50,000 francs.

Vous voyez donc que la loi de 1835 a effacé, quant à la qualification, la distinction posée en 1819 entre la provocation suivie et la provocation non suivie d'effet. Toutes deux sont aujourd'hui des attentats à la sûreté de l'État. La différence ne se retrouve que quant à la pénalité. Les autres dispositions de la loi de 1822 restent les mêmes. Il n'y a eu que quelques modifications et quelques additions dans la même loi du 9 septembre 1835, modifications et additions pour lesquelles je suis obligé de vous renvoyer aux deux lois elles-mêmes.

Voilà donc les bases du système répressif. De manière qu'aujourd'hui, et cette observation est très-importante pour ce qu'il nous reste à dire, car elle règle la question de la juridiction, car elle règle la question de la compétence, car elle sert de commentaire au paragraphe 1er de l'article 69 de la Charte, de manière, dis-je, qu'aujourd'hui il y a — attentats à la sûreté de l'État — délits contre les autorités constituées, chambres et tribunaux, — délits de la presse proprement dits et enfin ce qu'on appelle contravention. Il vaut la peine de se faire une idée

nette de ces distinctions introduites dans le droit positif, il vaut la peine de s'en faire une idée nette, car c'est de là que découle la question de la juridiction. Cela étant, vous me permettrez, au commencement de la séance prochaine, de vous remettre sous les yeux le cadre des quatre éléments de répression établis dans la législation actuelle pour qu'en terminant nous puissions vous exposer quel est l'état de la législation relativement à la poursuite et au jugement, et comment le législateur a appliqué l'article 69 de la Charte.

CINQUANTE-HUITIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Classement des délits de la presse. 1° Attentats contre la sûreté de l'État avec ou sans complicité; 2° crimes rentrant dans le droit commun; 3° délits punissables de peines correctionnelles; 4° contraventions. — Observations sur la théorie du Code pénal qui partage les faits punissables en crimes, délits et contraventions, non d'après la nature du fait, mais d'après la peine appliquée. — La connaissance de tous les délits de la presse attribuée au jury, sauf les cas de diffamation, d'injure contre les chambres et d'infidélité dans le compte-rendu des séances des chambres et des audiences des tribunaux. — Résumé et conclusion.

MESSIEURS,

Ainsi que nous l'avons vu dans notre dernière réunion, le système répressif en ce qui concerne les délits de la presse, tel qu'il est établi dans la législation aujourd'hui en vigueur, classe les délits (nous prenons ce mot dans un sens général), classe les délits de la presse sous diverses catégories : 1° les attentats à la sûreté de l'État, soit que ces attentats soient l'effet d'une complicité, soit qu'il n'y ait point eu de fait commis et, par conséquent, point de complicité ; tel est le sens des articles 1, 2 et 5 de la loi du 9 septembre 1835; 2° les autres crimes dont la presse peut se rendre coupable par complicité. C'est là un renvoi au droit commun que nous avons vu établi

par l'article 1er de la loi du 17 mai 1819, article qu'il faut combiner avec l'article 7 de la même loi. Je dis avec l'article 7 de la même loi, car l'article 1er ne frappe que les provocations proprement dites, faites par le moyen de la publicité. Aussi pouvez-vous remarquer que tous les mots employés par cet article 1er emportent l'idée de publicité. Ainsi, par exemple, on dit : « Par des discours, des cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, par des » écrits, des imprimés, des dessins, des gravures, » des peintures ou emblèmes vendus ou distribués, » mis en vente ou exposés dans les lieux ou réunions » publics, par des placards et affiches exposés aux » regards du public. » Il y a toujours l'élément de la publicité. L'article 7 de la même loi vous dit : « Il » n'est point dérogé aux lois qui punissent la provo- » cation et la publicité résultant de tous actes autres » que les faits de publication prévus par la présente » loi. » C'est, en d'autres termes, un renvoi au droit commun, c'est-à-dire à l'article 60 du Code pénal où se trouve la définition de complicité.

Voilà donc les deux premières classes de faits. Dans la troisième sont les délits de la presse proprement dits, c'est-à-dire les faits punissables de peines correctionnelles (emprisonnement et amende), faits prévus par les lois de 1819, 1822, 29 novembre et 10 décembre 1830, et 9 septembre 1835. Cependant cette catégorie n'est pas aussi générale qu'elle le paraît au premier abord, et je suis obligé d'entrer dans ce détail pour l'examen des principes relatifs au jugement et à la poursuite. Cette catégorie, dis-je,

admet elle-même quelques limitations. Il y a des délits prévus par les lois en vigueur, qu'il faut sortir de cette catégorie pour en faire une classe à part. Ce sont les délits d'offense envers les chambres prévus par la loi du 25 mars 1822, article 15. Cet article se rapporte proprement à la poursuite ; les dispositions pénales se trouvent aux articles 6 et 7 qu'il faut combiner avec l'article 1er de la loi du 29 novembre 1830. Dans cette classe spéciale rentrent aussi l'infidélité et la mauvaise foi dans le compte-rendu des séances des chambres et des audiences des cours et tribunaux (article 7 de la loi du 25 mars 1822). Ces délits constituent une classe à part parce que, ainsi que nous le verrons, on en a soumis la connaissance et le jugement à une juridiction autre que celle qui punit les autres délits de la presse.

Enfin reste une dernière catégorie qui est aussi d'une grande importance ; je veux parler des contraventions, ou infractions à la loi en matière de presse. Qu'est-ce qu'une contravention ? Si je pose la question en ces termes, il n'y a pas un de vous dont la pensée ne coure aussitôt à l'article 1er ainsi qu'aux articles 464, 465, 466 et 470 du Code pénal. L'article 1er du Code pénal, en effet, appelle contravention : « l'infraction que les lois punissent des peines » de police, » comme elle appelle délit : « l'infraction que les lois punissent de peines correctionnelles, » comme elle appelle crime : « l'infraction » que les lois punissent d'une peine afflictive ou » infamante. » Quelles sont les peines de police qui punissent la contravention ? Le Code vous le dit aux

articles 464 et suivants ; c'est l'emprisonnement, l'amende et la confiscation de certains objets saisis. Tel est le système du Code pénal, et il faut bien le dire, de la législation générale du pays. Telle est la nomenclature adoptée et c'est plus qu'une nomenclature, c'est une qualification, c'est la qualification des faits tirée, non de la nature de ces faits, non de leur moralité ou de la moralité de leur auteur, du moins d'une manière directe, mais d'un fait extérieur, de la peine, du taux, de la qualité ou de la nature de la peine. La division établie dans le Code pénal ne tient, je le répète, aucun compte direct, ni de la nature et de la moralité du fait, ni, en conséquence, de la mission du juge dans l'appréciation de ce fait, car la mission du juge n'est pas la même, quelle que soit la nature du fait qui lui est déféré. Ainsi quand on défère à un tribunal un roulier, parce que les jantes de ses roues n'ont pas la largeur voulue, le tribunal n'a rien à voir, si réellement les jantes ne sont pas aussi larges qu'elles doivent l'être, il n'a qu'à condamner le roulier. Mais quand on défère à un tribunal un fait qualifié meurtre, par exemple, le tribunal quel qu'il soit a de bien autres questions à examiner, même dans les limites que la loi positive lui prescrit. Admettons que la loi positive définisse le fait de manière que la qualification soit incontestable, resterait toujours la question de la moralité de l'agent, car selon la moralité de l'agent, en d'autres termes, selon la nature du mobile qui aura agi chez lui, intention directe, volonté, ou bien imprudence, négligence, non-seulement le taux de

la peine diffère, mais la nature du fait aussi est différent. Nul ne compare, par exemple, l'homicide commis par imprudence avec l'homicide volontaire, c'est-à-dire avec le meurtre.

Ainsi donc le Code pénal n'a été évidemment qu'un instrument. On voulait au fond répartir la besogne judiciaire entre plusieurs juridictions et la répartir de manière à laisser au jury le moins de matières possibles et à ne renvoyer en même temps à la simple police aucune matière de quelque importance. C'est là le but qu'on voulait atteindre. On voulait donc un instrument facile à manier, au moyen duquel on pût faire la répartition telle qu'on la désirait. De là les trois prétendues définitions qui se trouvent en tête du Code pénal. De là aussi peut-être cette habitude d'envisager la peine non dans ses rapports intimes, indissolubles avec la moralité du fait et de l'agent, car ce lien nécessaire existe entre la nature intime du fait punissable et la nature de la peine, de là, dis-je, l'habitude de ne plus envisager la peine dans ses rapports fondamentaux, mais uniquement comme mesure. Et si on pouvait employer une comparaison triviale, nous dirions qu'on envisage la peine comme l'aune du boutiquier qu'on applique à l'étoffe la plus commune comme à la plus riche.

C'est d'après ces idées que des faits d'une nature fort analogue se trouvent placés sous des juridictions différentes. Ainsi le faux, même en écriture privée, pourra être envoyé devant la Cour d'assises. L'abus de confiance, l'action de l'homme qui prend un

blanc-seing et y écrit une obligation en sa faveur, ne seront pas renvoyés devant la Cour d'assises parce qu'ils ne sont punissables que d'une peine correctionnelle ; ils seront renvoyés devant le tribunal correctionnel. Or, entre ces deux faits, l'analogie est très-grande. Dans tous les vols, le fait fondamental est le même, c'est la soustraction intentionnelle du bien d'autrui, dans le but d'en profiter. C'est là le fait fondamental. Il est le même pour le filou, pour le domestique qui vole son maître, pour le malheureux qui est parvenu à se procurer une fausse clé, pour celui qui s'est servi d'une échelle, pour celui qui a employé la menace. Eh bien, dans le système du Code pénal, pour savoir si ces actions sont des crimes ou des délits, il faut examiner si elles réunissent telles ou telles circonstances qui feront prononcer telles ou telles peines, et c'est la peine appliquée à chaque fait qui décidera s'il est crime ou s'il n'est que délit.

Ce système, quels que soient ses avantages ou pour mieux dire quelle que soit la commodité dont il peut être en pratique, commodité que je ne veux pas révoquer en doute, ne pouvait pas ne pas offrir de temps à autre des résultats singuliers, mais de pareils résultats durent se présenter surtout lorsque la France commença à jouir de la liberté de la presse. Car alors on eut, pour ainsi dire, une nouvelle classe de délits, délits qui pouvaient exister auparavant, que le Code avait, en quelque sorte prévus, mais qui devaient être très-rares ; car là où existe la censure il ne peut y avoir beaucoup de délits de presse. On

entra donc dans l'appréciation d'un fait qu'on pouvait regarder comme nouveau, les délits de la presse. Or, quoique nous ayons dit, ce qui nous semble vrai, que la presse n'est au fond qu'un instrument, il n'est pas moins vrai que, par la nature de cet instrument, l'appréciation des délits de la presse offrait quelque chose de tout à fait particulier. Elle offrait quelque chose de tout à fait particulier quant à l'appréciation de la moralité du fait et de la moralité de l'agent. Elle offrait quelque chose de plus particulier encore, parce que le plus souvent le délit de la presse revêt la nature d'un délit politique. Ainsi, il s'offrait cette singulière anomalie que le taux des peines n'excédant pas la mesure des délits proprement dits, la mesure des peines correctionnelles, tous les délits de la presse se trouvaient renvoyés devant les tribunaux correctionnels.

Si on n'avait pu appliquer aux faits de la presse que les peines de simple police, la singularité du système aurait frappé tous les yeux, car tous ces faits auraient dû être renvoyés aux juges de paix ou aux maires. Mais on y fit moins d'attention parce que c'étaient les tribunaux correctionnels qui avaient à prononcer.

Les observations relatives à la distinction entre les crimes et les délits, s'appliquent avec plus de raison encore entre les délits et les contraventions proprement dites. La contravention se distingue du délit en ce que, quelle qu'en soit la peine, la contravention n'est autre chose qu'une infraction à une loi de police, à une loi, pour ainsi dire, de temps et de lieu.

La contravention n'est autre chose au fond qu'un délit de circonstance. Je m'empresse d'expliquer ces expressions; il n'y a là rien qui tende à dépouiller le fait de sa moralité. J'ai déjà eu occasion de vous présenter cette observation dans une autre séance; il y a des faits qui sont des faits immoraux de leur propre nature, des faits immoraux en tout lieu, en tout temps, et ces faits immoraux de leur nature en tout lieu et en tout temps sont aussi en tout lieu et en tout temps plus ou moins nuisibles à l'ordre social. Quand on est en présence d'un ce ces faits, le législateur n'a plus qu'une question à examiner, celle de savoir si le dommage, la *nuisance* comme disent les Anglais, le *damnum* comme disaient les Latins, dépasse ou ne dépasse pas les inconvénients et les dangers de la justice sociale. Si malgré l'immoralité du fait, malgré le dommage quelconque que ce fait apporte à l'ordre social, les dangers et les inconvénients de la justice étaient encore plus grands, le législateur fermerait les yeux, car le législateur n'est pas chargé de la répression des désordres moraux. Vous en avez des exemples dans tous les pays, vous savez bien qu'aucune législation n'a puni tous les faits immoraux indistinctement, qu'elles ont même négligé souvent des faits nuisibles à un degré assez élevé. Vous savez tous les questions qu'on peut élever sur le duel et sur l'avortement. Je n'en dis pas davantage pour le moment. J'ai voulu seulement montrer que des faits peuvent être nuisibles et immoraux sans mériter cependant que le législateur les punisse.

Il y a donc, je le répète, des faits immoraux de leur nature et nuisibles à l'ordre social en tout lieu et en tout temps. Ainsi le meurtre, l'assassinat, les attentats à la pudeur et autres faits de même nature. Il y en a d'autres dont l'immoralité et le *damnum* n'existent que dans certains lieux et dans certaines circonstances. Je m'explique par un exemple : L'action de porter des armes sur soi, abstraction faite des circonstances de lieu et de temps, est un fait aussi innocent que de porter un bâton, un chapeau ou telle autre chose. Il y a même des circonstances où porter des armes est une action louable, utile, nécessaire. Le port d'armes en lui-même n'est donc point un délit. Supposons maintenant des circonstances données ; ainsi chez un peuple violent, adonné à l'ivresse, l'expérience a démontré que porter des armes sur soi c'est s'exposer à commettre des crimes. Eh bien, dans ce cas là, le port d'armes est un mal et non-seulement un mal matériel, mais un mal moral ; l'homme, à l'aide de sa raison, doit découvrir que porter des armes alors est un mal. De même, mettre sur sa fenêtre un corps mobile, dont la chute peut écraser les passants, est un mal qui réunit les deux conditions. Mais c'est un mal qui tient aux circonstances. Supprimez ces circonstances et le mal disparaît, le mal moral comme le mal matériel.

Vous voyez donc qu'il y a une distinction réelle à faire entre ces deux ordres de faits. Ainsi il se peut que le législateur ait eu besoin de frapper de sanctions pénales quelques-uns de ces faits du second ordre, et alors il y a devoir impérieux pour lui de

manifester clairement les raisons qui l'y déterminent, parce que l'immoralité de ces faits est moins évidente que dans les autres cas. Tout le travail du législateur consiste à découvrir si vraiment il y a les rapports dont nous parlons entre le fait et les circonstances de lieu et de temps. C'est sans doute là une œuvre difficile, c'est un des travaux législatifs où l'erreur est le plus aisée. Le législateur peut s'alarmer outre mesure et frapper des faits sans qu'il y ait urgence. C'est dans des cas semblables que les gouvernements absolus ont le plus abusé de leur pouvoir. Mais l'abus d'un principe ne rend pas ce principe mauvais. C'est donc, je le répète, l'œuvre du législateur de découvrir les circonstances de lieu et de temps qui doivent le déterminer à frapper de sanctions pénales tel ou tel acte qui, en soi, n'a rien de répréhensible.

Arrive alors le travail du juge, et ceci mérite un instant d'attention. Dans les cas dont nous parlons, le législateur fait ordinairement une loi de police impérative ou prohibitive. Ainsi, il pourra dire dans une loi de police : « Je défends qu'on porte des armes » sur soi. Je ne m'embarrasse pas de savoir si le » porteur d'armes a de bonnes ou de mauvaises in- » tentions. Je dis que les hommes qui ont de bonnes » intentions doivent ne pas porter d'armes, parce » qu'il y a des hommes disposés à abuser de cette » faculté et que je ne puis les distinguer des au- » tres. » Il peut aussi faire une loi préventive et il y a de ces lois partout, même en Angleterre. Il peut dire : « Vous ne vendrez de poisons qu'en remplis-

» sant certaines conditions, en ayant telle ou telle
» qualité, en prenant telles ou telles précautions. »

Voilà l'œuvre du législateur. Qu'a maintenant à faire le juge? On lui défère, par exemple, un homme qui a vendu des poisons, sans s'être conformé au règlement de police. Le juge, à coup sûr, ferait un étrange abus de ses pouvoirs si, par cela seul que l'homme qu'on lui défère ne s'est pas conformé au règlement de police, il tirait la conclusion que cet homme a voulu commettre des empoisonnements. La seule conséquence à tirer contre lui c'est qu'il a violé un règlement de police; mais cette conclusion, le juge doit la faire s'en s'embarrasser de l'intention du contrevenant. Il dira : « Vous ne deviez pas igno-
» rer que, pour vendre des poisons, il fallait rem-
» plir telles formalités. Vous ne les avez pas remplies;
» je vous applique la loi. » S'il a à faire appréciation de la moralité de l'agent, il ne le fera que dans l'application du maximum ou du minimum de la peine. S'il s'agit d'un homme auquel on n'a rien à reprocher ordinairement, il appliquera le minimum; dans le cas contraire, il pourra appliquer le maximum. Mais toujours il appliquera la peine. Il se trouvera toujours dans le cas de ce qu'on a appelé le dol présumé, ce qui veut dire que, la loi étant connue ou réputée connue, on n'est pas tenu de prouver à l'infracteur qu'il a voulu violer la loi, mais seulement qu'il l'a violée.

Telle est la nature des infractions à la loi de police. Ce sont presque toujours des faits auxquels on ne peut appliquer l'adage *Res ipsa in se dolum habet*,

du moins en les comparant au vol, à l'assassinat ; aussi la peine est elle plutôt un moyen d'avertissement qu'une véritable punition. Or, cela étant, il y a donc une classe de faits qui sortent des crimes et des délits proprement dits. Ce sont là vraiment les contraventions. Eh bien, toutes les contraventions sont-elles passibles uniquement de l'emprisonnement de un à cinq jours et de l'amende de un à quinze francs que nous trouvons aux articles 465 et 466 du Code pénal ? Il y a plus : vous trouverez au Code pénal des délits qui ne sont que de véritables contraventions, nouvelle preuve que la division des matières de ce Code n'est pas conforme à la nature des idées. Dès lors il est arrivé que les lois spéciales dont nous sommes encombrés sur toutes les matières, aussi bien que sur les matières de presse, renferment une grande quantité de dispositions relatives à des contraventions toutes punissables de peines supérieures à celles du Code pénal.

Venons maintenant aux lois de la presse. Il y a aussi en cette matière des contraventions qui échappent complétement à la théorie du Code pénal, parce qu'elles entraînent des peines supérieures à celles des articles 465 et 466, mais qui ne sont pourtant que des infractions, des infractions aux lois de police sur la presse. Vous les trouverez dans les lois du 10 décembre 1830, du 16 février 1834 et du 9 septembre 1835. Ainsi pour en donner un exemple, le gérant d'un journal doit le signer en minute. Eh bien, l'infraction à cette disposition est une contravention que la loi punit d'une amende de 500 à

3,000 francs. Ce sera toujours une infraction à une loi de police, le taux de la peine ne peut ôter à l'acte sa nature.

Nous avons reconnu différentes catégories de faits punissables par les lois en vigueur. Vous comprendrez parfaitement les différences, vous comprendrez que l'article 69 de la Charte ne peut être entendu et ne l'a pas été d'une manière absolue. Car nous avons des attentats, des crimes, des délits et des contraventions. Les attentats et les crimes sont renvoyés par la législation ordinaire devant les cours d'assises, sauf les cas où ils sont déférés à la cour des pairs. Les délits appartiennent au jury, non par la jurisprudence ordinaire, mais en vertu de l'article 69 de la Charte, article dont le principe a été développé par la loi du 8 octobre 1830. L'article 1er de cette loi est ainsi conçu : « La connaissance de tous » les délits commis soit par la voie de la presse, soit » par tous les autres moyens de publication énoncés » en l'article 1er de la loi du 17 mai 1819, est attri- » buée aux cours d'assises. »

L'article 2 fait une exception pour les cas prévus par l'article 14 de la loi du 26 mai 1819, c'est-à-dire pour les délits de diffamation ou d'injure verbale : la connnaissance de ce délit est conservée aux tribunaux correctionnels.

L'article 3 fait une seconde exception pour certains délits dont j'ai fait une classe à part, c'est-à-dire les délits d'injure contre les chambres, ou de mauvaise foi dans le compte-rendu de leurs séances et dans le compte rendu des audiences des cours et

tribunaux. Ces délits peuvent être jugés par les chambres elles-mêmes et par les cours et tribunaux qui ont à se plaindre d'infidélité et de mauvaise foi dans le compte-rendu de leurs audiences.

Enfin il y a les contraventions dans le sens que nous venons d'expliquer, non plus les contraventions du Code pénal, mais les infractions aux lois de police sur la presse. La connaissance en a été conservée aux tribunaux correctionnels. Vous avez en effet plusieurs dispositions de cette nature entre autres dans la loi du 10 décembre 1830. Cette loi nous explique l'intention du législateur, car elle est postérieure à celle qui renvoie au jury les délits de la presse. Vous avez aussi la loi du 16 février 1834 qui renvoie, pour des faits analogues, devant la police correctionnelle. Enfin vous en trouvez de nouveaux exemples dans les articles 10, 11, 16, 18, 20 et 21 de la loi du 9 septembre 1830.

Ainsi donc la poursuite des faits imputés à la presse se trouve ainsi répartie aujourd'hui : les attentats, ou pour mieux dire, les crimes qualifiés attentats, les crimes non qualifiés attentats, et les délits en général sont renvoyés devant la cour d'assises, sauf les cas déjà énoncés où la cour des pairs, les chambres et les tribunaux jugeant sans jury sont compétents. Enfin les contraventions, infractions aux lois et règlements de police sur la presse, lorsqu'elles dépassent la pénalité des articles 464 et 465 du Code pénal ont été conservées aux tribunaux correctionnels.

Tel est en résumé notre système actuel sur la

3,000 francs. Ce sera toujours une infraction à une loi de police, le taux de la peine ne peut ôter à l'acte sa nature.

Nous avons reconnu différentes catégories de faits punissables par les lois en vigueur. Vous comprendrez parfaitement les différences, vous comprendrez que l'article 69 de la Charte ne peut être entendu et ne l'a pas été d'une manière absolue. Car nous avons des attentats, des crimes, des délits et des contraventions. Les attentats et les crimes sont renvoyés par la législation ordinaire devant les cours d'assises, sauf les cas où ils sont déférés à la cour des pairs. Les délits appartiennent au jury, non par la jurisprudence ordinaire, mais en vertu de l'article 69 de la Charte, article dont le principe a été développé par la loi du 8 octobre 1830. L'article 1er de cette loi est ainsi conçu : « La connaissance de tous » les délits commis soit par la voie de la presse, soit » par tous les autres moyens de publication énoncés » en l'article 1er de la loi du 17 mai 1819, est attri- » buée aux cours d'assises. »

L'article 2 fait une exception pour les cas prévus par l'article 14 de la loi du 26 mai 1819, c'est-à-dire pour les délits de diffamation ou d'injure verbale ; la connaissance de ce délit est conservée aux tribunaux correctionnels.

L'article 3 fait une seconde exception pour certains délits dont j'ai fait une classe [illegible] -dire les délits d'injure contre les [illegible] mauvaise foi dans le compte-rendu [illegible] dans le compte rendu des [illegible]

tribunaux. Ces [illegible]
chambres elles-[illegible]
qui ont à [illegible]
dans le [illegible]
Enfin il y a [illegible]
nous venons d'[illegible]
du Code pénal [illegible]
sur la presse [illegible]
aux tribunaux [illegible]
plusieurs dispositions [illegible]
dans la loi [illegible]
explique l'[illegible]
rieure à celle [illegible]
presse. Nous [illegible]
qui renvoie [illegible]
correctionnels [illegible]
exemples [illegible]
de la loi [illegible]
Ainsi nous [illegible]
presse se trouve [illegible]
tats, ou pour [illegible]
tats, les crimes [illegible]
en général sont [illegible] s'ap-
sauf les cas [illegible] els et
chambres et les [illegible] avons
compétents. Enfin [illegible] fications
aux lois et [illegible] vons étu-
qu'elles [illegible] de la se-
465 du [illegible] parler entre
[illegible] liberté de la
[illegible] portante de la

législation de la presse. Telles sont les limites que la loi à posée à l'exercice de cette précieuse liberté, garantie par l'article 7 de la Charte. Vous le voyez, les mesures préventives au premier chef, les mesures qui paralysent l'action sont exclues par l'article même de la Charte. Les autres mesures préventives ont été employées au moyen du cautionnement, du gérant responsable et de quelques autres mesures. Quant à la répression, vous avez vu quelles sont les catégories de faits punissables. Enfin, quant au troisième point, qui à mes yeux est le point capital, quant à la poursuite et au jugement, vous avez vu qu'il faut distinguer les attentats, les crimes, les délits et les contraventions pour se faire une idée nette du droit de poursuite et de la juridiction. Tel est, après un laps de presque un demi-siècle, tel est, depuis 89, le résultat auquel nous sommes arrivés; nous avons obtenu la liberté de la presse et l'application du jury à la plus grande partie des cas. C'est un résultat précieux. J'espère que la liberté de la presse a désormais trouvé la plus solide des garanties, puisqu'elle est entrée dans les mœurs du pays. La législation de la presse pourra subir encore des modifications, mais, je le répète, la liberté de la presse a pris racine dans les mœurs du pays et on ne peut plus la lui enlever. Il y aura peut être longtemps encore des tiraillements entre la presse et ceux qui pourront avoir à s'en plaindre, mais j'ai la ferme conviction que le jour arrivera où la presse libre et les gouvernants vivront ensemble, sinon dans des relations tout à fait amicales, au moins en bonne intelligence.

CINQUANTE-NEUVIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Liberté d'enseignement. — Puissance de l'enseignement sur l'enfance et l'adolescence. — Enseignement public et enseignement privé. — Inconvénients de l'enseignement donné exclusivement par l'État et de l'enseignement complétement livré aux entreprises particulières. — Nécessité d'un système qui concilie la liberté avec des garanties pour les familles et pour la société. — Difficultés que présentait cette question au moment de la révolution française. — Principes généraux posés dans la Constitution de 91. — Lois de la convention, du Directoire et du Consulat. — Fondation de l'Université impériale. Lois et ordonnances de la Restauration. — Double principe de l'Instruction publique et de la liberté de l'enseignement posé dans la Charte de 1830. — Loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire, premier essai de conciliation entre les deux principes posés dans la Charte.

MESSIEURS,

Nous avons dit que la liberté individuelle s'applique aux faits matériels et aux faits intellectuels et moraux. En suivant cette distinction nous avons étudié d'abord quelques-unes de ses applications aux faits de la première espèce et nous l'avons étudiée ensuite dans ses applications aux faits de la seconde espèce, ce qui nous a amené à parler entre autres de la liberté des cultes et de la liberté de la presse. Il y a une autre application importante de la

liberté individuelle aux faits moraux dont nous devons dire quelque chose, je veux parler de la liberté d'enseignement.

Si on prend le mot enseignement dans sa signification la plus générale, nous en avons parlé implicitement, car en réalité les hommes s'enseignent continuellement, les uns les autres, et par l'exemple et par la parole, et par les écrits, principalement au moyen de la presse; mais j'entends ici parler de l'enseignement proprement dit, c'est-à-dire de l'instruction méthodique et régulière donnée à la jeunesse et plus particulièrement encore à l'enfance et à l'adolescence.

Il n'est personne qui, ayant réfléchi tant soit peu à la mission de l'homme qui enseigne, puisse s'étonner d'entendre qualifier de sacerdoce l'enseignement, surtout celui de l'enfance et de l'adolescence. Je dis surtout celui de l'enfance et de l'adolescence, c'est-à-dire celui où non-seulement la parole, mais l'exemple, mais la personnalité tout entière de l'homme qui enseigne s'adressent essentiellement à l'âge de la mémoire, de l'imagination et surtout de l'imitation. Ce sont là, vous le savez, les caractères dominants du jeune âge, de cet âge si ouvert à toutes les impressions quelle qu'en soit la nature, lorsque les impressions sont constantes ou du moins très-souvent répétées, lorsqu'elle sont accompagnées de l'autorité de l'homme qui enseigne.

J'ai dit non-seulement la parole, mais l'exemple, mais la personnalité tout entière du maître, car il n'est pas de personne ayant même superficiellement

observé l'enfance, qui ne sache que l'enfant qu'on instruit n'écoute pas seulement les paroles du maître; cet enseignement direct est souvent celui auquel l'enfant prête le moins d'attention. Mais il étudie, il observe son maître quel qu'il soit d'ailleurs, que ce soit un maître proprement dit, que ce soit son père ou son tuteur, il observe, il étudie la personne qui le dirige et, sans s'en douter, l'imite constamment. Là se trouve cette puissance énorme et redoutable de l'homme sur le jeune âge, par le moyen de l'instruction et de l'éducation. Il n'y a, je le répète, personne ayant observé le jeune âge qui ne connaisse ces faits, qui ne les ait mille fois rémarqués, qui, après quelque temps, n'ait été frappé de voir se réfléchir avec une surprenante exactitude l'homme enseignant dans l'enfant enseigné.

On comprend dès lors combien cette puissance a dû attirer l'attention : car, encore une fois, elle est si grande que les parents qui consentent à déléguer d'une manière à peu près complète à autrui l'instruction et l'éducation de leurs enfants, qui consentent à ce que leurs enfants reçoivent cette instruction, cette éducation, sous un autre toît que le toît paternel, consentent en définitive à soumettre, en quelque sorte, leurs enfants à une autre paternité, consentent, en quelque sorte, à les jeter dans un autre moule que le moule de la famille dans laquelle ils sont nés. Et il se peut que ce changement soit utile dans un grand nombre de cas, mais utile ou nuisible, il n'est pas moins vrai que l'influence dont je parle existe et que l'enfance et l'adolescence se

plient essentiellement aux idées, aux sentiments, même aux formes des personnes chargées de leur instruction et de leur éducation.

De ces considérations générales, et qu'il serait si facile d'étendre, sur la puissance de l'enseignement, surtout lorsqu'on prend ce mot dans un sens complet, lorsqu'on entend parler à la fois de l'instruction proprement dite et de l'éducation, de ces considérations générales, dis-je, il résulte des conséquences de la plus haute importance.

Et d'abord plus les personnes à qui l'enseignement s'adresse sont jeunes, plus il devient directement influent, plus il s'approche du sacerdoce, car alors il agit plus par voix d'autorité que par voix de raisonnement. Il s'adresse à des intelligences qu'il doit commencer à développer et à former, il s'adresse à des intelligences encore hors d'état de juger. Aussi la question de l'enseignement a-t-elle dans tous les temps, dans le monde ancien comme dans le monde moderne, préoccupé souvent les penseurs et, en particulier, les philosophes, les publicistes et les homme d'État.

Vous le savez, dans le monde ancien, les esprits étaient tellement préoccupés de ces idées, ils étaient tellement frappés de cette influence de l'enseignement sur l'avenir des sociétés civiles, de la part que peut prendre cette puissance dans la question de l'assiette sociale, qu'on était arrivé à cette conséquence extrême qu'aucun particulier, sans excepter le père de famille, ne méritait la confiance que suppose le rôle d'instituteur. On pensait que l'ins-

truction et l'éducation de la jeunesse devaient être l'affaire de la société elle-même. De là les systèmes, de là les projets, de là les utopies qui tendaient à faire de la société une espèce de couvent, d'institution monastique.

Certes, nul de nous n'est tenté de pousser à un tel degré d'exagération les conséquences résultant de la haute importance de l'enseignement dans la société ; mais, certes aussi, chacun de nous voit surgir là une question grave, une question difficile à résoudre, précisément par rapport à la matière qui nous occupe, par rapport à la liberté individuelle appliquée aux faits moraux. La question s'élève entre l'action purement individuelle et libre et l'intervention du pouvoir, du gouvernement, dans l'enseignement.

Si la liberté individuelle, à cet égard, n'a pas de limites, si en outre le gouvernement n'intervient en aucune façon, l'instruction est livrée complétement aux entreprises particulières. Mais il ne manque pas d'hommes persuadés que l'enseignement est chose trop grave pour que la société ne s'en charge pas directement. Or, qu'arrive-t-il dans le cas où l'enseignement appartient entièrement et exclusivement au pouvoir, dans ce sens du moins, que nul ne peut s'établir instituteur sans l'autorisation du pouvoir lui-même ? On arrive alors à un résultat qui peut être double. Il se peut, en effet, qu'un gouvernement voulant accomplir sa tâche en entier répande d'une manière uniforme l'instruction dans toutes les parties de l'État, et quand je dis l'instruction, je songe avant tout, comme vous le faites sans doute, à l'instruction

élémentaire, à l'instruction populaire, je songe avant tout à l'instruction distribuée à ceux qui en ont le plus besoin et manquent le plus des moyens de se la procurer. Il se peut donc, je le répète, qu'un gouvernement, voulant accomplir entièrement sa tâche, répande l'instruction d'un manière uniforme dans toutes les parties de l'État. Ainsi il y aurait calomnie à ne pas reconnaître que dans les États autrichiens l'instruction élémentaire est généralement répandue par le gouvernement lui-même. Il y a même des mesures pour contraindre les parents à faire en sorte que leurs enfants reçoivent la dose d'instruction que le gouvernement veut bien leur accorder. Mais où sont, dans ces systèmes politiques, les garanties que l'instruction sera effectivement et généralement répandue. Si on peut citer un cas où cela existe, on en peut citer dix où cela n'existe pas, on en peut citer où le gouvernement, distributeur unique de l'instruction, la distribue avec une telle parcimonie que la plus grande partie de la population en est absolument privée.

Mais en acceptant même l'hypothèse la plus favorable, que résulte-t-il de cette instruction officielle? Rappelons-nous ce que nous venons de dire sur l'influence de l'enseignement, et reconnaissons que c'est là un des moyens les plus puissants de stéréotyper la société civile, un des moyens les plus puissants de l'immobiliser. Il est à peu près certain, en outre, qu'avec ce système il faut renoncer à toute espèce de progrès dans l'enseignement et dans le choix des méthodes. Car lorsqu'il y a une méthode officiellement

et généralement établie, il se forme une routine générale, un état de choses qui devient séculaire. Ainsi, sous le rapport politique et sous le rapport intellectuel, les inconvénients de ce système sont évidents.

Si vous adoptez le système contraire, le système de l'enseignement livré complétement aux individus, aux entreprises particulières, le gouvernement n'y intervenant d'aucune manière, l'enseignement, en un mot, traité comme on traite aux États-Unis l'établissement des cultes, vous aurez alors bien certainement la variété des formes, la variété des méthodes, la concurrence et tous les autres avantages qui en résultent et qui sont réels; mais, à côté de ces avantages, vous aurez l'insuffisance d'abord, vous aurez sans doute l'enseignement riche de moyens, de méthodes, de variété là où l'accumulation des hommes et des richesses offrira aux entreprises un état suffisant, mais qu'aurez-vous pour l'humble chaumière du pauvre, qu'aurez-vous dans ces modestes localités où il y a quinze ou vingt petits enfants qui ont besoin d'instruction, qu'aurez-vous dans ces localités où il n'y a pas peut-être un seul parent qui soit dans un état qu'on puisse appeler un état d'aisance, qui puisse rétribuer d'une manière tant soit peu satisfaisante le maître qui voudrait vouer sa vie à l'enseignement? Vous n'aurez pas d'instruction précisément là où elle serait le plus nécessaire. Elle abonderait dans les grandes villes, dans les grands foyers, là où il y aurait à la fois honneur et profit à recueillir; mais là où il n'y aurait qu'un devoir sacré à remplir,

que des sacrifices à faire, là où l'on ne pourrait avoir en vue ni carrière brillante, ni récompense telle que tôt ou tard elle puisse vous mettre en état d'abandonner cette pénible profession, là vous ne trouveriez pas de maîtres, ou vous n'en trouveriez pas, du moins, autant qu'il en faudrait. Il y aurait donc insuffisance et bientôt la concurrence ne serait qu'une concurrence purement de gain, tandis que la concurrence, pour être bonne en pareille matière, doit être une concurrrence d'efforts, d'honneur, de succès, de gloire, s'il le faut, pour le haut enseignement.

Ainsi, d'un côté, l'instruction purement officielle immobilise la société et d'ailleurs est incompatible avec un système politique de publicité et de discussion. De l'autre côté, l'action purement individuelle serait évidemment insuffisante pour les localités qui en auraient le plus besoin, et tandis qu'elle pourrait réaliser ce qu'on a vu dans plus d'un pays, c'est-à-dire de brillants succès pour le haut enseignement, elle n'accomplirait pas les voies humbles et modestes qui sont nécessaires pour l'instruction du pauvre. Elle serait donc aussi funeste sous le rapport politique. Car, encore une fois, un système politique de discussion, de publicité, a certes besoin de l'universalité de l'instruction. C'est un système qui doit avant tout faire appel aux lumières du pays. En conséquence, l'instruction générale, l'universalité de l'instruction est une condition indispensable de ce système.

Il a donc été reconnu avec raison, je crois, que les deux systèmes employés séparément ne satisfe-

raient ni l'un ni l'autre aux besoins des populations en fait d'enseignement. Il ne faut pas, encore une fois, se laisser séduire par de trompeuses apparences. Croyez-vous que, dans les pays où la population pauvre envoie le moins d'enfants à l'école, dans les pays où on trouve une proportion énorme d'hommes ne sachant ni lire ni écrire, il n'y ait pas eu de grands savants, de grands poëtes, d'habiles historiens, des archéologues de première force ? On a trouvé de tous ces hommes dans les pays dont je parle. Mais de quelle population étaient-ils entourés ? D'une population dont la majorité n'avait aucune espèce d'instruction. Ils pouvaient donc s'y trouver, mais ils étaient *rari nantes in gurgite vasto*. On les trouvait dans ces pays, comme on trouve des palmiers dans le désert. Or il est de la gloire d'un pays d'avoir des hommes éminents dans toutes les parties du savoir, mais il est essentiellement de l'intérêt, et disons-le franchement, du devoir de la société d'avoir une population qui puisse, tout entière, puiser aux sources de l'instruction universelle et élémentaire. Il est de son intérêt et de son devoir, à la fois, de faire en sorte que l'instruction ne soit pas le privilége d'un petit nombre d'élus, car ce singulier état de choses ne pourrait trouver une compensation dans un certain nombre de grands savants au milieu de ce peuple élevé presque tout entier dans les ténèbres de l'ignorance.

Ce que je dis là n'est pas une exagération. Certes, depuis quelques années, le système d'instruction populaire a fait de grands progrès en Europe. Certes,

si l'on pouvait avoir une statistique exacte de l'enseignement il y a seulement un quart de siècle, on serait étonné du grand nombre, je ne dis pas seulement d'hommes portant des habits de toile ou de drap grossier, mais d'hommes couverts de soie et de velours qui ne savaient pas lire. Aujourd'hui le tableau serait moins affligeant pour le philanthrope. Mais consultez les statistiques publiées récemment, et vous verrez que, même dans les pays qui jouent le plus grand rôle, la proportion de la population illettrée est encore effrayante. Or je le pense, et je ne ferai à aucun de vous l'injure d'en douter, vous n'êtes pas de ceux qui veulent se persuader que l'ignorance est le passeport de la vertu et que les lumières sont la clef de tous les vices. Vous ne le croyez pas, et si l'on vous citait tel ou tel scélérat qui n'était pas un homme illettré, vous répondriez par une longue liste de grands scélérats qui étaient entièrement dépourvus de toute instruction et que ce manque d'instruction a poussés au crime. Il a été fait à cet égard des observations concluantes dans le pays que j'ai longtemps habité.

Si cela est vrai, je le répète, en fait d'instruction nationale, il faut, sans doute, porter ses regards sur toutes choses, il faut, sans doute, ne rien négliger, il faut que le haut enseignement ne cesse pas d'être un moyen de gloire pour une nation; mais par la même raison que, dans la conduite d'une famille, quand on le peut, on ne néglige pas les moyens de luxe, mais en songeant avant tout au nécessaire, de même dans l'administration de l'instruction publique

c'est surtout à l'universalité de l'enseignement qu'il faut songer.

Ce problème ne pouvait pas ne pas se présenter lorsque la France, en 1789, proclama son affranchissement. Mais dans la première période de la révolution (nous prenons la division que nous avons faite déjà) il était à peu près impossible de faire œuvre durable en matière d'enseignement ; car si l'enseignement peut se rattacher à quelques grands principes, il n'y a pas d'œuvre qui, dans la pratique, soit plus surchargée de détails, de difficultés d'exécution, difficultés de toute nature. Vous devez lutter avec tous les préjugés, vous devez lutter même avec une foule d'aversions. Il en est de l'enseignement relativement aux individus comme de la médecine. On ne choisit pas, on ne peut pas choisir son médecin avec connaissance de cause, car les quatre-vingt-dix-neuf centièmes des malades sont hors d'état d'avoir une opinion quelconque à cet égard. Il en est de même du maître. Il faut donc lutter avec toutes sortes de préventions, il faut vaincre les répugnances d'une partie de la population et les séductions, le charlatanisme d'une autre partie. Ce grand travail, soyons justes, était à peu près impossible pendant les orages de la révolution.

L'Assemblée constituante jeta en avant un principe général très-honorable. Vous trouvez dans les dispositions fondamentales de la constitution de 91 : « Il sera créé et organisé une instruction pu-
» blique commune à tous les citoyens, gratuite à
» l'égard des parties d'enseignement indispensables

» pour tous les hommes, et dont les établissements » seront distribués graduellement dans un rapport » combiné avec la division du royaume. » C'était là, comme vous le voyez, un principe tout à fait général. Rien n'était défini, et lorsqu'on parlait d'un enseignement absolument gratuit pour tous les citoyens, c'était prendre une charge dont l'étendue n'avait pas été calculée.

La Convention s'occupa plus d'une fois de la régularisation de l'instruction publique. Elle s'en occupa en 93 lorsqu'elle décréta l'établissement des écoles primaires, par la loi du 30 mai, loi qu'il faut combiner avec celle du 21 octobre de la même année. Elle s'en occupa aussi par une autre loi du 28 octobre de la même année et c'est à cette dernière loi que remonte l'idée de la formation des comités d'examen et de surveillance, des comités par districts, des comités par arrondissements pour les instituteurs primaires. « Le comité, disait la loi, examinera pour » tous ceux qui voudront se vouer à l'instruction » primaire, leurs connaissances, leurs mœurs et » leur patriotisme. » L'idée de ces comités de surveillance et d'examen remonte, comme vous le voyez, à la loi du 28 octobre 1793. Ce ne fut que le 29 frimaire an II, (19 décembre 1793), que la Convention rendit un décret sur l'organisation générale de l'instruction publique; ce fut dans ce même décret qu'elle proclama la liberté de l'enseignement. « L'en» seignement est libre, » dit l'article 1er; « il est fait » publiquement » (article 2). Cependant on ajoutait dans l'article 3 : « Les citoyens qui voudront se

» vouer à l'éducation nationale devront : 1° faire
» une déclaration préalable, déclarer leurs noms,
» l'engagement qu'ils voudront prendre, la bran-
» che de l'enseignement à laquelle ils voudront se
» vouer. Ils devront, en outre, produire un certi-
» ficat de civisme et de bonnes mœurs. » Dans une autre section, tous les instituteurs primaires étaient soumis à la surveillance de l'autorité municipale, laquelle avait le droit de dénoncer ceux qui ne remplissaient pas leurs devoirs et de leur faire appliquer une peine. J'ajoute que tous les enfants devaient se rendre à l'école.

Telle était la base du système de la Convention. Vous y trouvez la liberté de l'enseignement, mais en même temps des garanties demandées aux enseignants, un certificat de civisme et de bonnes mœurs. Vous y trouvez, en troisième lieu, la surveillance, la dénonciation de l'autorité surveillante et la punition par l'autorité compétente.

Le décret du 27 brumaire an III (17 novémbre 1794), régla de nouveau tout ce qui concernait les écoles primaires, en conservant à peu près les bases dont je viens de parler. Seulement il établissait des salaires uniformes pour les instituteurs officiels. C'était une chose désirable mais difficile à réaliser. Le minimum était de 1,200 francs pour les instituteurs et de 1,000 francs pour les institutrices. Je vous laisse à comprendre à combien se serait élevée cette charge pour la France. Aussi cette disposition ne fut elle jamais exécutée.

Maintenant si vous suivez l'histoire du principe

que nous examinons, vous entrez dans un autre ordre d'idées. En 1795, le 25 octobre, paraît une nouvelle loi sur l'instruction publique, et ici le minimum du salaire pour les instituteurs et les institutrices n'est plus de 1,200 et de 1,000 francs. Tout le salaire qu'on leur accorde se réduit à un logement gratuit. Tout le reste devait leur être fourni par les rétributions des élèves, rétributions fixées pour chaque localité par les administrations départementales. L'instruction populaire aussi, très-étendue dans les systèmes précédents, est restreinte ici, car elle doit se borner à la lecture, à l'écriture et à la morale civique.

J'arrive au Consulat et vous trouvez encore ici un autre principe qui vient immédiatement se glisser dans la législation pour la mettre en harmonie avec le système en vigueur, ou plutôt avec celui qu'on prépare. La loi de 94 étendait les limites de l'instruction populaire, promettait des salaires assez considérables aux instituteurs. La loi rendue sous le Directoire retranche les salaires et resserre les bornes de l'enseignement. La loi du 11 floréal an X (mai 1802), retranche même le logement qu'accordait le Directoire, et, tandis que la législation directoriale obligeait les instituteurs à recevoir gratuitement un quart de leurs élèves, la nouvelle législation ne les oblige plus à en recevoir ainsi qu'un cinquième. La population pauvre perd donc une partie de la faveur qui lui était accordée. Ensuite, point d'écoles secondaires sans l'autorisation préalable du gouvernement. Ainsi, la liberté d'ensei-

gnement disparaît au moins pour une partie.

Mais on ne pouvait s'en tenir là. Comme du Consulat on passa à l'Empire, ainsi de la loi de 1802 on passa à la loi de 1806. Cette loi établit que « il sera » formé sous le nom d'Université impériale un corps » chargé *exclusivement* de l'enseignement et de » l'éducation publique dans tout l'Empire. » A la fin de cette loi de 1806 il était dit que l'organisation du corps enseignant serait présentée en forme de loi au Corps législatif à la session de 1810. Mais le Corps législatif ne fut jamais consulté et un décret impérial, du 17 mars 1808, organisa l'Université.

Un des principes de ce décret était qu'aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne pourrait se former en dehors de l'Université impériale et sans l'autorisation de son chef. Ainsi, le grand principe de l'Université impériale était l'enseignement officiel. La liberté d'enseignement était complétement exclue, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y avait pas d'enseignement privé. Mais cela ne pouvait avoir lieu qu'avec l'autorisation de l'Université, en se conformant à la loi universitaire et en payant certaine rétribution.

La législation impériale s'était occupée, en outre, de l'enseignement secondaire et supérieur. Et certes, il est loin de ma pensée de ne pas reconnaître tout le bien qu'elle a fait à cet égard. L'instruction secondaire, en effet, avait été presque abandonnée sous les régimes précédents.

Le système impérial ne fut pas repoussé par la Restauration. Il y eut cependant différentes lois, sur-

tout sur l'instruction primaire et sur le degré de surveillance à donner à telle ou telle autorité. La loi du 29 février 1816 attribuait cette surveillance aux autorités civiles sans exclure la part légitime de l'autorité ecclésiastique. Ce principe fut modifié plus tard par l'ordonnance du 8 avril 1824 qui faisait de l'autorité ecclésiastique l'autorité essentielle en fait d'instruction. Ainsi, pour les écoles dotées soit par les communes, soit par des associations et recevant cinquante élèves gratuits, l'autorisation d'exercer les fonctions d'instituteur devait être délivrée par un comité présidé par l'évêque diocésain et composé de quatre notables moitié laïcs, moitié ecclésiastiques. Pour les écoles de moindre importance l'évêque donnait seul l'autorisation, avait la surveillance de l'école et pouvait révoquer l'instituteur. L'ordonnance du 8 avril 1824 fut abrogée, au reste, par une autre ordonnance du 21 avril 1828.

Cette loi et ces deux ordonnances vous indiquent à elles seules les trois nuances politiques sous lesquelles on avait passé.

À la Révolution de juillet on inscrivit dans la Charte, article 69, parmi les objets auxquels il devait être pourvu par des lois séparées et dans le plus court délai possible : « L'instruction publique et » la liberté d'enseignement. » Ainsi la législation de la Charte de 1830, en exigeant à cet égard une loi spéciale, a établi le principe de la conciliation entre l'intervention du gouvernement dans l'enseignement et la liberté de l'enseignement. Sans exclure l'enseignement officiel, il a consacré le

principe de la liberté d'enseignement. Telle est la disposition textuelle de la Charte, sa lettre et son esprit.

Ainsi en fait de liberté d'enseignement comme de plusieurs autres libertés, après un long détour on en est revenu aux principes qui avaient été abandonnés. Seulement on est revenu à ces principes dans un temps où la réalisation, où l'application de ces principes est chose possible.

Le principe donc est posé dans la Charte. La France doit jouir de la liberté de l'enseignement; cette liberté d'enseignement ne doit pas exclure l'instruction publique proprement dite, l'enseignement officiel. Il s'agissait donc de les coordonner, de les concilier, de laisser au libre enseignement son développement, mais de le mettre en présence de l'enseignement officiel, d'établir une concurrence de plus sans paralyser la concurrence de l'industrie privée; il s'agit de l'obligation qu'a le gouvernement de suffire partout où l'industrie privée n'arriverait pas, il s'agit de venir au secours de ceux qui n'auraient pas le moyen d'établir l'enseignement libre; il s'agit d'éviter le double inconvénient dont nous parlions il y a un instant : l'immobilité de l'enseignement officiel et l'insuffisance de l'enseignement libre. Tous les modes imaginables pourront être essayés et on évitera ainsi l'inconvénient d'une routine éternelle qui s'attache presque toujours au système officiel lorsqu'il est exclusif; et en même temps l'instruction libre, qui ne suffirait pas pour tous et partout, n'entraînera pas d'inconvénients parce que l'instruction

officielle pénétrera là où l'instruction libre n'arriverait pas.

Tel est, dis-je, le principe posé par la Charte. Reste l'application; et certes l'application n'est pas chose facile. Elle n'a été faite jusqu'ici que dans la branche la plus importante de l'enseignement, je veux dire dans l'instruction primaire ou élémentaire. L'application du principe a été faite par la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire.

L'économie de cette loi consiste en ceci : elle détermine premièrement ce qu'on doit entendre par instruction primaire et quel est son objet : « L'instruction primaire, dit l'article 1er, est élémentaire » ou supérieure. L'instruction primaire élémentaire » comprend nécessairement l'instruction morale et » religieuse, la lecture, l'écriture, les éléments de » la langue française et du calcul, le système légal » des poids et mesures. —L'instruction primaire supérieure comprend nécessairement, en outre, les » éléments de la géométrie et ses applications » usuelles, spécialement le dessin linéaire et l'arpentage, des notions des sciences physiques et de » l'histoire naturelle applicables aux usages de la » vie ; le chant, les éléments de l'histoire et de la géographie et surtout de l'histoire et de la géographie » de la France. — Selon les besoins et les ressources » des localités, l'instruction primaire pourra recevoir les développements qui seront jugés convenables. »

Elle pose ensuite le principe de la Charte en disant, article 3 : « L'instruction primaire est privée ou

» publique. » Elle commence même par s'occuper de tout ce qui concerne les écoles privées.

Or comment le législateur a-t-il concilié la liberté de l'enseignement avec les garanties que demande l'exercice de ce droit, de ce véritable sacerdoce lorsqu'il s'agit de l'instruction de l'enfance, de cette instruction qui se donne par autorité plus que par raisonnement? Il ne pouvait pas ne pas s'offrir aux esprits une comparaison entre l'instituteur et l'avocat et le médecin. Chacun de nous est libre, lorsque son corps est malade, d'appeler tel médecin que bon lui semble; chacun est libre, s'il a le malheur d'avoir un procès, de s'adresser à l'avocat de son choix. Voilà la liberté. Mais, ainsi que nous l'avons dit, sur mille Français il n'y a pas deux cents individus capables de discerner un médecin d'un charlatan, un avocat d'un propagateur de chicane. La société vient au secours des individus, les protége contre leurs propres erreurs, autant qu'il lui est donné de le faire, comme elle les protége en plaçant des barrières sur une route bordée de précipices. Elle défend l'exercice de la médecine à tout homme qui n'a pas subi les épreuves de capacité. Cela ne veut pas dire que la médecine ne soit pas libre, mais cela veut dire qu'il n'y aura pas de charlatans qui puissent se donner pour médecins.

Ce qu'on dit du médecin, on le dit de l'avocat, de l'avoué, du notaire, la société ne défend à personne d'exercer ces professions, mais elle soumet ceux qui veulent les exercer à des garanties de capacité.

Eh bien, pour les maladies de l'âme, autant que

ces maladies sont dans le ressort du pouvoir social, il en est de même, La société ne défend à personne de se livrer à cette carrière, non brillante mais honorable, de l'instruction et de l'éducation de l'enfance; mais, avant de confier un dépôt aussi précieux que l'avenir de la société elle-même aux mains de l'instituteur, la loi lui demande: « Qui es-tu? D'où viens-» tu? Qu'as-tu fait? Que sais-tu? » Elle lui demande des épreuves de capacité et de moralité; voilà le principe de la loi. « Article 4. Tout individu âgé de » 18 ans accomplis pourra exercer la profession » d'instituteur primaire, et diriger tout établisse-» ment quelconque d'instruction primaire, sans autres » conditions que de présenter préalablement au » maire de la commune où il voudra tenir école : » — 1° un brevet de capacité obtenu, après examen, » selon le degré de l'école qu'il veut établir; — 2° un » certificat constatant que l'impétrant est digne par » sa moralité de se livrer à l'enseignement. Ce cer-» tificat sera délivré sur l'attestation de trois conseil-» lers municipaux par le maire de la commune ou » de chacune des communes où il aura résidé depuis » trois ans. »

Telle est la conciliation imaginée dans la loi du 28 juin 1833, entre le principe de la liberté de l'enseignement et les garanties que l'instituteur doit offrir à la société. Mais quelles sont en revanche les garanties pour l'instituteur qu'on accuserait d'inconduite, d'immoralité? voilà où l'instituteur peut demander à son tour quelle est sa garantie contre les calomnies, contre les préjugés, car l'instituteur, sur-

tout dans les petites localités, se trouve souvent dans une position difficile. On sait quelles sont quelquefois les animosités, les préjugés des petites localités, il est peu d'hommes aussi à plaindre que celui qui est victime de ces animosités et de ces préjugés. Si l'on ne fait que lui rendre la vie difficile, il peut se transporter ailleurs, mais si l'on arrive à des attaques contre sa moralité, contre sa vie privée, alors arrive la question : quelle est la garantie pour lui, quelle est la garantie pour la société ? Ici le problème devenait plus difficile encore à résoudre; vous connaissez tous par les exemples du droit pénal combien la solution était difficile. Quels sont les principes fondamentaux du droit pénal ? Une loi définit d'une manière quelconque le crime ou le délit et détermine la peine. Maintenant comment fera-t-on une loi pénale sur l'immoralité et l'inconduite de l'instituteur ? Quelle est la législation qui viendra définir les crimes ou délits proprements dits ? La loi pénale n'atteint dans chaque espèce que les faits pour ainsi dire les plus gros et les plus faciles à saisir avec la main. Mais comment peut-elle définir l'immoralité du maître vis-à-vis des enfants qu'il est chargé d'instruire, son inconduite dans son école ? Ce ne sont pas là matières de droit pénal proprement dit, dès lors on risque de tomber dans un arbitraire complet. Le soumettrez-vous à l'autorité administrative, ou bien le traduirez-vous en justice ? Lui ferez-vous subir un débat public ? Et alors fera-t-on venir ses élèves et leurs parents pour rendre le public témoin d'un débat déplorable. Que l'instituteur soit innocent ou

coupable, le débat sera déplorable pour lui, pour les enfants, pour la localité. Le problème était extrêmement difficile, voici comment le législateur de 1833 en a cherché la solution :

Il n'y a plus de décision arbitraire du pouvoir administratif, c'est à l'administration de la justice, c'est au corps judiciaire inamovible qu'on a recours ; mais on n'emploie pas les formalités rigoureuses du Code d'instruction criminelle. Voici l'article 7 de la loi : « Tout instituteur privé, sur la demande du co-
» mité mentionné dans l'article 19 de la présente loi
» ou sur la poursuite d'office du ministère public,
» pourra être traduit, pour cause d'inconduite ou
» d'immoralité, devant le tribunal civil de l'arron-
» dissement et être interdit de l'exercice de sa pro-
» fession à temps ou à toujours. — Le tribunal
» entendra les parties et statuera sommairement en
» chambre du conseil. Il en sera de même sur l'ap-
» pel qui devra être interjeté dans le délai de dix
» jours, à compter du jour de la notification du ju-
» gement et qui, en aucun cas, ne sera suspensif. —
» Le tout sans préjudice des poursuites qui pour-
» raient avoir lieu pour crimes, délits ou contraven-
» tions prévus par les lois. »

Ainsi vous le voyez, c'est l'autorité judiciaire qui statue, mais le tribunal n'est point le tribunal criminel, c'est le tribunal civil et il statue en chambre du conseil, il n'y a donc point de publicité. La peine ne dépasse pas l'interdiction à temps ou à toujours. Il y a la garantie de l'appel, le tribunal d'appel juge dans les mêmes formes que celui de première instance.

Ainsi, en résumé, la solution du problème a été cherchée dans cette double combinaison : exclusion de l'autorité administrative et garantie de l'autorité judiciaire; exclusion des règles positives et rigoureuses du droit pénal pour y substituer les formes paternelles du tribunal civil, pénalité qui ne doit pas dépasser l'interdiction à temps ou à toujours de l'exercice de la profession.

Tel est le premier essai de conciliation entre le principe de la liberté de l'enseignement posé par la Charte, avec les garanties pour la société et les garanties pour les individus, et l'enseignement officiel. Un deuxième essai pour l'instruction supérieure n'étant encore qu'un projet soumis aux chambres, il ne nous appartient pas d'en parler. Nous attendrons que les lois soient adoptées pour en faire le sujet de notre cours.

SOIXANTIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Droit de pétition. — Il doit être placé au nombre des droits publics quoique la Charte n'en parle que pour en régler l'exercice vis-à-vis des deux chambres. — Il est posé en principe dans les constitutions de 91, de 93, de l'an III et de l'an VIII, ainsi que dans les Chartes de 1814 et de 1830. — Embarras et dangers que peut présenter l'exercice de ce droit s'il n'est sagement réglé. — Disposition du statut de Charles II en Angleterre. — Nombreux décrets de l'Assemblé constituante et de l'Assemblée législative. — Disposition de la constitution de l'an III.

MESSIEURS,

Nous avons examiné les diverses formes de manifestation de la pensée dans leurs rapports avec le droit public et la loi constitutionnelle. Il en est une dont nous n'avons point encore parlé, et qui pourtant est d'une assez haute importance et joue un assez grand rôle dans l'ensemble de nos institutions, pour que nous lui accordions quelques instants d'attention, je veux parler du droit de pétition.

Le droit de pétition, considéré dans toute son étendue, d'une manière générale, est la faculté qui appartient à toute personne de s'adresser aux pouvoirs sociaux, aux autorités constitutionnelles, pour

leur faire connaître tel et tel fait, tel et tel état de choses, et pour réclamer leur intervention. C'est là l'idée générale. Aussi, envisagé de ce point de vue, le droit de pétition s'applique-t-il tous les jours, à toutes choses, dans les rapports des individus avec le pouvoir.

Il est, vous le savez tous, des objets et des branches du pouvoir à l'égard desquels ce droit de pétition a été réglé d'une manière précise, à l'égard desquels la loi trace avec le plus grand détail les formes à suivre, les règles à observer pour porter à la connaissance de l'autorité les demandes qu'on estime devoir faire, et pour obtenir l'intervention du pouvoir et de la force sociale en faveur du droit qu'on réclame. Que sont, en effet, toutes nos lois de procédure, soit de procédure judiciaire, soit de procédure que nous appellerons contentieuse ou administrative? Les lois évidemment ne sont pas autre chose qu'un résumé des demandes, des pétitions que chacun estime avoir droit d'adresser au pouvoir social pour qu'il intervienne, pour qu'il reconnaisse le droit qu'on réclame et pour que, ce droit une fois reconnu par lui, il nous prête force et appui. Mais il n'en est pas de toutes choses comme des matières à l'égard desquelles la marche à suivre a été exactement réglée. Il est d'autres objets, il est d'autres autorités à l'égard desquels ces règlements stricts, cette procédure détaillée n'existent pas, à l'égard desquels l'exercice du droit et la forme de cet exercice ont conservé plus de liberté, et en conséquence plus de variété.

C'est à ces matières que s'applique proprement ce qu'on a appelé le droit de pétition, c'est à ces recours faits à l'une ou à l'autre des autorités constitutionnelles, en dehors des formes et des règles des recours judiciaires ou quasi-judiciaires. Et parmi les autorités constitutionnelles auxquelles on a coutume de s'adresser en pareil cas se trouvent l'une et l'autre chambre, ces deux branches du pouvoir législatif, la Chambre des pairs et la Chambre des députés. Il y a donc encore une fois exercice du droit de pétition, même en l'envisageant sous ce point de vue moins étendu, il y a, dis-je, exercice du droit de pétition toutes les fois qu'on s'adresse à une autorité constituée, dans le but ou de lui présenter une plainte pour obtenir un redressement ou de lui présenter toute autre réclamation dans un intérêt individuel, ou de lui faire une demande gracieuse, ou lorsqu'on s'adresse à l'un des pouvoirs dans le but de provoquer une mesure d'intérêt général, ou encore dans le but de lui donner un avertissement, de lui fournir un renseignement qui puisse rendre plus facile la tâche dont il est chargé. Bref le droit de pétition s'exerce soit dans l'intérêt particulier des pétitionnaires, lorsqu'ils demandent le redressement d'un tort ou le rétablissement d'un droit individuel, soit dans l'intérêt général par le moyen de représentations, de renseignements fournis, de mesures provoquées d'après l'observation de tel ou tel fait social.

Dès lors, il est aisé de comprendre pourquoi nous traitons en ce moment du droit de pétition. C'est

dire en d'autres termes que nous plaçons le droit de pétition au nombre des droits publics, car tout le monde sait que ce ne sont pas seulement les personnes jouissant de l'exercice des droits politiques qui peuvent exercer le droit de pétition. Ce droit peut être exercé par une femme, par un prolétaire ; il peut l'être même par un homme qu'un jugement a privé de ses droits civils et, ma proposition dût-elle paraître étrange aux logiciens, je vais plus loin encore, je dis que l'exercice du droit de pétition appartient même à un individu mort civilement, car je vous le demande, l'homme qui n'est mort que civilement ne conserve-t-il pas quelques droits, ou, en d'autres termes, n'a-t-on pas à son égard quelques obligations? Oui, sans doute; on a au moins celle de respecter sa vie. Ainsi l'homme qui n'a encouru que la mort civile, n'a-t-il pas le droit de n'être point mis matériellement à mort? Peut-on le tuer si on veut? Ce serait là un meurtre, un assassinat. Les autres ont donc des obligations vis-à-vis de lui, et lui un droit vis-à-vis des autres.

Je prends ce cas extrême pour prouver qu'en dépit du législateur vous n'enlèverez pas au condamné sa qualité d'homme, et non-seulement d'homme physique, mais d'homme moral. Cela admis, imaginez que tous ceux qui devraient le protéger dans cette sphère aussi étroite que vous pourrez le concevoir, imaginez que toutes les autorités chargées de le protéger oubliassent ce devoir, n'y aura-t-il donc pour cet homme aucune espèce de ressource. Ne pourra-t-il pas se plaindre, ne pourra-t-il

pas user du droit de pétition, ou s'il en use lui répondra-t-on gravement : « Attendu que tu es mort » tu ne peux pas écrire, ceux qui sont chargés de te » protéger ne le font pas, mais nous ne pouvons pas » écouter tes plaintes? » Cela répugne au bons sens, cela répugne à l'humanité, cela répugne même à la bonne et saine logique, qui dit qu'avant tout les vivants ne sont pas morts et que tant qu'un homme vit, nul ne peut le dépouiller de sa qualité d'homme, et non-seulement d'homme physique, mais d'homme moral. On peut soumettre les coupables à des pénalités plus ou moins fortes et les réduire à un état plus ou moins fâcheux pour eux, mais on ne peut pas dire qu'il ne leur reste absolument aucun droit, et qu'on ne devra pas les écouter si la protection à laquelle ils pourront toujours prétendre vient à leur manquer.

Ainsi donc, puisque le droit de pétition est un droit dont l'exercice appartient à tout Français, quel que soit d'ailleurs son état, quelle que soit sa condition, c'est évidemment un droit public, d'après la notion que nous avons donnée de ces droits dans notre introduction. Au surplus, je ne suis point l'auteur de cette opinion. Un écrivain anglais, connu de tout le monde et qui n'est pas suspect d'exagération, Blackstone, envisageait le droit de pétition sous le même point de vue. Aussi en parle-t-il au premier chapitre de son livre, chapitre dont la rubrique est celle-ci : « Des droits absolus des individus. »

Encore une fois, le droit de pétition appartient à tous ceux qui ont quelque chose à défendre et à qui

la protection du gouvernement est nécessaire. Dès lors, si les autorités inférieures chargées de les protéger ne veulent pas ou ne peuvent pas le faire, il y a le droit de pétition qui appartient à tous, qui est un des droits publics des citoyens.

Si la Charte n'en parle qu'à l'article 45, après avoir donné l'organisation de deux des branches du pouvoir législatif, si elle n'en parle pas dans la première division, là où elle traite des droits publics des Français, il y a de cela une raison très-satisfaisante, c'est que la Charte suppose le droit de pétition comme un droit général, et elle n'en parle à l'article 45 que dans le but spécial de régler l'exercice de ce droit vis-à-vis des chambres. Voici, en effet l'article 45 : « Toute pétition à l'une ou à l'au- » tre des chambres ne peut être faite et présentée » que par écrit : La loi interdit d'en apporter en » personne à la barre. » Vous voyez que le législateur ne s'occupe pas du principe. Il le suppose et en règle seulement l'exercice à l'égard des deux chambres. Nous verrons dans un instant comment le texte de l'article 45, loin de contredire notre division des matières, vient au contraire à l'appui.

Le droit de pétition est encore un de ces points de droit qu'on peut regarder comme traditionnels pour nous, traditionnels dans ce sens que ce sont des points de droit arrêtés au commencement de la Révolution, et auxquels on n'a fait que revenir aussitôt que le régime constitutionnel a repris cours en France. Vous en trouvez la preuve d'abord dans la constitution de 91. Au nombre des dispositions fon-

damentales garanties par la constitution vous trouvez celle-ci : « La constitution garantit... : la liberté » d'adresser aux autorités constituées des pétitions » signées individuellement. » Voilà donc le principe énoncé d'une manière générale, comme un droit appartenant à tous les Français, droit qu'on peut exercer vis-à-vis des autorités constituées.

Le même principe se retrouve dans la Constitution de 93 à l'article 32 de la déclaration des droits : « Le droit de présenter des pétitions aux » dépositaires de l'autorité publique, ne peut, en » aucun cas, être interdit, suspendu, ni limité. » La Constitution de l'an III (1795) s'exprimait ainsi à l'article 364 : « Tous les citoyens sont libres » d'adresser aux autorités publiques des pétitions, » mais elles doivent être individuelles ; nulle as» sociation ne peut en présenter de collectives, si » ce n'est les autorités constituées, et seulement » pour des objets propres à leur attribution. — » Les pétitionnaires ne doivent jamais oublier le » respect dû aux autorités constituées. » Vous voyez que le droit de pétition, considéré comme nous l'avons fait, c'est-à-dire comme droit public des Français, est nettement formulé dans les trois constitutions que nous venons de citer. Et il n'est pas exact de dire que la Constitution de l'an VIII (1799) a passé ce droit sous silence. Cette constitution en parle ainsi à l'article 83 . « Toute personne a le droit » d'adresser des pétitions individuelles à toute auto» rité constituée et spécialement au Tribunat. »

Tel est donc le principe, soit qu'on l'envisage spé-

culativement; soit qu'on le considère dans les applications que nous venons de faire. Et la Charte, après les lacunes du régime intermédiaire (car dans les sénatus-consultes il n'est pas question du droit de pétition), la Charte de 1814, comme celle de 1830, reconnaît implicitement le même principe, et en règle seulement l'exercice vis-à-vis de l'une et de l'autre chambre.

Nous avons donc établi ce premier point, que le droit de pétition est un des droits publics des Français, et, comme tel, a été reconnu et garanti par les différentes constitutions proclamées en France. Mais il est vrai qu'il en est de ce droit comme de tous les autres: on peut abuser et on a abusé du droit de pétition, comme cela est arrivé de toutes choses. Dans les temps de profonde agitation, dans les temps de révolutions sociales surtout, l'observation a démontré que les assemblées délibérantes se défendent avec peine contre les influences du dehors, et par influences du dehors, je n'entends par la simple manifestation, manifestation légitime, de l'opinion publique, j'entends l'action immédiate et violente, en quelque sorte, du dehors sur les assemblées elles-mêmes. Dans ces temps de profonde agitation sociale, tels que l'histoire nous en a offert deux grands exemples, l'un en Angleterre en 1640, et l'autre en France à la suite de 89, dans ces temps de profonde agitation sociale, dis-je, les hommes de parti, et ils sont nombreux alors, ne trouvent jamais les assemblées délibérantes au niveau de leur propre situation d'esprit, au niveau de leur propre excitation. Et la

raison en est simple. Les hommes du dehors ne sont aux prises, dans leurs projets, qu'avec les idées spéculatives, qui sont devenues pour eux une espèce de croyance religieuse. Les hommes des assemblées délibérantes, au contraire, quelque ardents qu'ils soient eux-mêmes, se trouvent nécessairement aux prises avec les obstacles de la légalité, avec la lenteur protectrice des formes. De là il résulte toujours qu'une assemblée ne peut être au niveau avec l'impatience des hommes du dehors. C'est ce qui est arrivé en Angleterre et en France. Dès lors, le droit de pétition prend un développement tel qu'il est dénaturé, car sous le nom de droit de pétition se cache, ou plutôt ne se cache pas, une influence immédiate et violente du dehors sur l'assemblée délibérante. On ne veut de l'assemblée que les décrets qu'on lui dicte. C'est ce qui était arrivé en Angleterre lors du fameux Parlement de 1640 ; c'est ce qui arriva en France lorsque le droit de pétition, après avoir été exercé d'abord par quelques individus, le fut ensuite par un grand nombre d'hommes qui allaient pétitionner en corps à la barre de l'Assemblée nationale.

Les législateurs ne tardèrent donc pas à sentir qu'il en est de ce droit comme de tous les autres ; ils sentirent qu'il fallait le régler, en modérer l'exercice, en régulariser l'application. En Angleterre, cela a été fait dans un temps peu favorable aux libertés publiques ; cela a été fait sous Charles II, et voici quelle a été la disposition du statut de la 13e année du règne de ce prince : « Aucune pétition ne pourra » être présentée soit au Roi, soit au Parlement, pour

» demander un changement dans l'Église ou dans » l'État (vous reconnaissez bien là le langage anglais), » si elle est signée par plus de vingt personnes, à » moins que le contenu n'en ait été approuvé par trois » juges de paix ou par la majorité du grand jury, » dans la province, et à Londres par le lord-maire, » les aldermen et le conseil de la commune ; et au- » cune pétition ne pourra être présentée par plus de » dix personnes à la fois. » Voilà donc la première restriction, et maintenant vous pouvez comprendre aisément pourquoi en Angleterre, lorsqu'il s'agit de présenter des pétitions (on présente au Parlement des pétitions monstres), vous lisez que ces pétitions sont présentées précisément par des juges de paix, ou par des hommes dont l'assistance puisse les soustraire à l'application de la loi. Le juge de paix en Angleterre, vous le savez, est un particulier, un notable du comté, de sorte que, si c'est le parti de l'opposition qui présente la pétition, il trouvera toujours trois juges de paix pour l'appuyer.

Le statut de la première année de Guillaume et Marie porte que, en se conformant à ces règles, tout Anglais a droit de pétitionner, et il ajoute, c'est l'histoire qui nous donne le sens de cette addition, il ajoute qui tout emprisonnement, mandat d'amener ou poursuite pour des pétitions faites ainsi, en se conformant au statut de Charles II, sont déclarés actes illégaux.

Voilà le système anglais.

En France, les mêmes excès, ainsi que je l'ai dit, avaient eu lieu, et les assemblées elles-mêmes tâchè-

rent d'y porter quelques remèdes. Ainsi, en 1789, l'usage s'était établi de présenter des pétitions à la barre de l'Assemblée, et le décret du 29 juillet 1789, dit en propres termes que la barre de l'Assemblée est réservée pour les personnes qui auraient une pétition à présenter, et auxquelles l'Assemblée aurait accordé les honneurs de la séance. Voilà donc les pétitionnaires à la barre. Mais le règlement est de juillet, et déjà le 1er août vous trouvez un décret qui essaie d'en restreindre l'application, et on renvoie les pétitionnaires à ce qu'on appelait le comité des rapports, chargé ensuite d'en référer à l'Assemblée. En effet, indépendamment de toute autre pensée, vous voyez ce qui arrivait déjà dans ce temps où le système des assemblées était tout nouveau, lorsque chacun pouvait se donner le plaisir d'aller se poser en orateur à la barre de la première assemblée délibérante du monde, d'aller lutter avec les plus grands orateurs et de se faire écouter comme eux ; on aurait inventé des pétitions à moins. Mais le temps de l'Assemblée était complétement absorbé ; c'est le besoin d'éviter la perte de temps, et non la crainte inspirée par les pétitionnaires qui a dicté ces premières dispositions.

Le 16 octobre de la même année, un nouveau décret, toujours pour contenir l'exercice du droit de pétition. En mars 1790, l'Assemblée est obligée de déclarer qu'elle n'entendra aucune pétition, si ce n'est dans les séances du soir. Enfin, je ne veux pas vous fatiguer par trop de citations ; mais au mois d'octobre 1791 vous trouvez un nouveau règlement,

toujours dans le même but, et vous le savez, la meilleure preuve d'un désordre est la multiplicité des règlements faits pour le réprimer.

Arriva enfin l'abus dont je vous ai parlé, les pétitionnaires envahissaient l'Assemblée ; ils venaient en foule, en multitude, et enfin en multitudes armées, voulant défiler au milieu de l'Assemblée elle-même. Le décret rendu par l'Assemblée, en juin 1792, pour réprimer ces abus, ceux du 21 septembre et du 11 novembre de la même année, n'eurent aucune efficacité.

Ces faits donnèrent lieu à la disposition de la Constitution de 1795 que j'ai déjà citée, disposition qui ne doit point nous étonner et qui, comme toutes les lois, était le résultat de l'expérience ; « Tous les citoyens » sont libres d'adresser aux autorités publiques des » pétitions, mais elles doivent être individuelles : » nulle association ne peut en présenter de collec- » tives, si ce n'est les autorités constituées et seule- » ment pour des objets propres à leurs attribu- » tions. » Évidemment cette disposition n'est autre chose que la traduction en formule législative du besoin qui s'était fait sentir d'empêcher le renouvellement de ces pétitions tumultueuses, comme les appellent les Anglais. C'est pour cela que la Constitution de 1795 a exigé qu'elles fussent individuelles, et qu'elle a interdit aux associations d'en présenter de collectives.

SOIXANTE-UNIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Droit de pétition (suite). État actuel de la législation : toutes pétitions aux chambres doivent être présentées par écrit; elles doivent être individuelles ; elles peuvent toutefois être présentées collectivement par les autorités constituées, par les gérants d'une société ou les chefs d'une corporation légalement reconnue, pour des objets concernant leurs intérêts propres.

Droit d'association. — Placé dans le droit commun par le décret du 13 novembre 1790 et par la constitution de 1791. — Réglementé par la loi du 22 juillet 1791. — Constitution de 1793. — Dispositions du décret du 27 juillet 1793 pour protéger les clubs. — Constitution de l'an III : dispositions contre les sociétés populaires. Loi du 7 thermidor an V. — Loi du 19 fructidor. — Code pénal de 1810. Dispositions des articles 291 et suivants sur les associations, corroborées et rendues plus sévères par la loi du 10 avril 1834.

MESSIEURS,

La Charte constitutionnelle de 1830, dans son article 45, qui reproduit textuellement l'article 53 de la Charte de 1814, a consacré le principe du droit de pétition par une disposition ainsi conçue : « Toute » pétition à l'une ou à l'autre des chambres ne peut » être faite et présentée que par écrit : la loi interdit » d'en apporter en personne et à la barre. »

Et avant tout vous remarquerez que cette dispo-

sition concerne les pétitions adressées à l'une ou à l'autre chambre, et non celles qui peuvent être adressées aux autres pouvoirs constitués. Quant aux pétitions adressées à l'une ou à l'autre chambre, la restriction essentielle consiste en ce qu'elles ne peuvent être présentées que par écrit. La disposition était suffisamment claire par elle-même ; cependant, pour mieux expliquer sa pensée, le législateur a cru devoir ajouter : « La loi interdit d'en apporter en » personne et à la barre. » Cette dernière phrase de l'article 45 n'est que le commentaire de la règle posée déjà dans l'article même : « Toute pétition.... ne » peut être faite et présentée que par écrit. » Ainsi, la loi n'admet d'autres pétitions que celles qui sont envoyées au secrétariat de l'une ou de l'autre chambre, et présentées par un des membres de la chambre elle-même. Cette disposition se trouve en harmonie avec l'article 98 du règlement intérieur de la Chambre des députés, lequel article porte : « Nul étran- » ger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire » dans l'enceinte où siégent les membres de la » chambre. »

Quant aux règles suivies dans l'une ou l'autre chambre pour s'occuper de ces pétitions et délibérer sur leur contenu, ce n'est pas ici le moment d'en parler, nous aurons l'occasion d'en dire quelques mots en traitant de l'organisation politique et en particulier de l'organisation des assemblées délirantes dans la législation constitutionnelle en vigueur.

Les pétitions donc doivent être faites et présentées par écrit, nul ne peut en présenter en personne,

ni à la barre, c'est là le texte. Dès lors on peut se demander : Les pétitions collectives sont-elles permises par la loi constitutionnelle? Vous avez vu dans les constitutions qui ont précédé l'interdiction des pétitions collectives, cette interdiction n'est pas littéralement exprimée dans l'article 45 de la Charte, mais elle paraît cependant résulter de la rédaction de ce même article, car il est dit que toute pétition doit être faite et présentée par écrit, ce qui donne à entendre que toute pétition doit être signée par le pétitionnaire; dès lors la pétition devient, par la nature des choses, individuelle. Mais la question peut être généralisée dans ces termes-ci : Les personnes morales, les corporations, les *universitates*, comme on disait dans un autre droit, peuvent-elles présenter des pétitions à l'une ou à l'autre chambre. Ces pétitions peuvent-elles être présentés par le gérant, par le chef de ces *universitates* au nom de ces mêmes corporations, ou bien, dans ce cas, les pétitions doivent-elles être également signées par chacun des membres qui entendent faire usage du droit de pétition, et doivent-elles être regardées comme les pétitions que ferait tel ou tel individu, en d'autres termes, sans tenir compte de la majorité ou de la minorité du corps moral qui aurait présenté la pétition?

On trouve dans les précédents de la Chambre des députés un fait qui rentre jusqu'à un certain point dans les questions que nous venons de poser. Il fut présenté, à l'occasion du projet de loi sur l'organisation judiciaire, une pétition du tribunal d'Argentan,

dans le but de demander une répartition plus convenable des magistrats entre les divers tribunaux et cours du royaume. Il y avait ici une double question : on pouvait regarder la pétition comme une pétition du tribunal, en considérant le tribunal comme une *universitas*, comme un corps constitué ; puis il y avait une seconde question, c'était la question de savoir si le droit de pétition appartenait à un pouvoir constitué, à une des autorités de l'État, à une branche de l'un des pouvoirs publics, si, en d'autres termes, on devait admettre que le pouvoir judiciaire, le pouvoir administratif, que telle ou telle corporation appartenant à l'un ou à l'autre pût s'adresser aux chambres par voie de pétition.

La discussion, il faut le dire, porta plutôt sur cette deuxième question que sur la première. On n'insista pas sur la qualité de corps moral, je crois qu'on ne le pouvait guère, parce que la pétition était signée par tous les membres du tribunal, de sorte qu'elle pouvait être regardée comme une pétition individuelle. Mais on insista beaucoup sur la circonstance que c'était la pétition d'une autorité qui s'adressait à une autre autorité, sous cette forme qui, selon l'opinion de plusieurs membres de la chambre, n'appartenait qu'aux particuliers et non aux corps constitués, qui avaient d'autres règles à suivre. Cependant après un débat assez vif, et il faut ajouter après une double épreuve, l'ordre du jour proposé sur la pétition fut écarté, c'est-à-dire que la pétition fut accueillie et renvoyée à la commission de la chambre chargée d'examiner le projet de loi sur l'organisation

judiciaire, projet auquel avait rapport la pétition.

Il paraît donc, par ce précédent, que la chambre a admis la règle de la Constitntion de l'an III. Vous savez que la constitution dont je parle disait : « Nulle » association ne peut présenter de pétitions collec- » tives, si ce n'est les autorités constituées, et seule- » ment pour les objets propres à leurs attributions. » Mais, indépendamment de ce fait, si on veut envisager la question en général sous le rapport du pouvoir, de l'état des autorités constituées, on peut donc admettre, d'après le précédent que nous venons d'examiner, que, conformément au principe admis dans la Constitution de l'an III, rien n'empêchait une autorité constituée de présenter une pétition par écrit à l'une ou à l'autre chambre.

Cela s'appliquerait-il aux corps militaires? Non certainement, car il leur est expressément défendu de délibérer.

L'Assemblée constituante avait rendu, le 18 mai 1791, un décret qui était bien autrement précis, bien autrement sévère sur la matière; le décret de 1791 voulait absolument que le droit de pétition ne fût qu'individuel, qu'il ne pût jamais être délégué, et il ne voulait pas qu'il pût être exercé en nom collectif, ni par les corps électifs, ni par les corps judiciaires ou administratifs, ni par les corps municipaux. Ainsi quand ces corps présentaient une pétition, on ne l'envisageait que comme la pétition de chacun des membres qui l'avaient signée. Dans le même décret, on ajoutait qu'une assemblée de commune ne pouvait être convoquée que pour des faits d'administration

municipale, et que toute autre délibération serait nulle et inconstitutionnelle.

Voilà pour ce qui concerne les corps constitués, les autorités. Maintenant les associations, les corporations, les personnes morales, qui ne sont pas des corps constitués, peuvent-elles présenter des pétitions, et, si elles en présentent, ces pétitions doivent-elles être envisagées comme des pétitions du corps moral ou comme des pétitions de chacun des individus qui ont apposé leur signature sur la pétition?

Et d'abord il paraît évident qu'il faut ici, entre les corporations, les associations, les *universitates*, distinguer celles que la loi reconnaît et celles qu'elles ne reconnaît pas. Il est évident que celles que la loi ne reconnaît pas, les corporations illicites ne pourraient pas présenter de pétitions ; ces pétitions ne seraient jamais que les pétitions des individus qui les auraient signées, la question n'est pas douteuse à cet égard. Quant aux corporations licites, on peut les concevoir sous deux points de vue. Il y a, ou il peut y avoir des corporations qui ont une existence formellement reconnue par la loi, que la loi elle-même reconnaît comme des personnes morales ; elles ont tout ou partie des capacités même civiles de la personne individuelle. Ainsi je prends un exemple dans le commerce : Vous avez une société commerciale, cette société se présente devant les tribunaux et a droit d'*ester* en justice comme société commerciale ; bref, elle a une vie légale aussi reconnue que celle d'un individu. Si une de ces sociétés, pour un objet relatif à ses intérêts, présentait une pétition, je ne vois pas

pourquoi cette pétition ne pourrait pas être présentée par les gérants de la société, par ses administrateurs ordinaires ou par une décision prise à la majorité dans une assemblée générale de la société, de la même manière que cette majorité peut autoriser à introduire une action en justice. Qu'est-ce, au fond, que la pétition bornée aux intérêts propres, la pétition tendant à obtenir le redressement d'un tort ou la reconnaissance d'un droit d'intérêt privé? C'est une manière de demander justice qui, au fond, a toute analogie avec les demandes qu'on fait à l'autorité judiciaire ou administrative, lorsqu'on invoque l'appui des pouvoirs sociaux pour obtenir soit la réparation d'un tort qu'on croit avoir souffert, soit le maintien d'un droit. Ainsi, dans ces cas-là, il me paraît qu'on ne pourrait pas repousser une pétition, par cela seul qu'elle ne porterait pas la signature de tous les membres de la société dans l'intérêt de laquelle elle serait présentée. Ainsi, une société anonyme pourrait être représentée par ses gérants, par ses administrateurs; les sociétés en nom collectif peuvent être composées non-seulement de deux ou trois personnes, mais d'un grand nombre qui peuvent avoir donné mandat général pour défendre l'intérêt de la société à tel ou tel membre, et il n'y a pas de raison pour qu'une pétition semblable ne puisse être reçue.

Quand il s'agira d'une corporation, d'une société que la loi ne reconnaît pas formellement comme personne civile, comme ayant l'exercice des droits civils, comme ayant une personnalité individuelle, quoique d'ailleurs la loi la tolère ou l'approuve,

pour ces cas-là, et pour tous les cas où la pétition serait une pure pétition d'intérêt général, je crois qu'il est conforme au vœu de la loi constitutionnelle qu'elle soit signée par tous ceux qui veulent y prendre part, et qu'elle soit regardée comme la pétition de ceux qui l'ont signée, sans qu'on fasse attention à la majorité ou à la minorité. Vous concevez, en effet, que si nous nous réunissons en société littéraire, en nous conformant à la loi et que, dans une assemblée composée de cent personnes, il y ait des personnes qui opinent en faveur d'une pétition aux chambres, il n'y a aucune raison pour que la majorité soit censée représenter les opinions de la minorité ; ce ne serait donc que la pétition de chacun des signataires de la pétition elle-même.

Ce que nous venons de dire suffit, je crois, sur la question des pétitions. Mais nous avons distingué, entre les associations, les corporations licites ou illicites, approuvées ou non approuvées, reconnues ou non reconnues ; ceci nous conduit à parler d'un autre des points qui se rapportent à la matière que nous traitons ; cela nous conduit à parler de la législation existante sur les associations.

Le fait des associations particulières, spéciales, faites dans tel ou tel but, religieuses, politiques, littéraires, commerciales, industrielles ou autres, ce fait a toujours été regardé comme un fait de la plus haute importance dans l'arrangement social, et c'était, en effet, une manière rationnelle de l'envisager, car certes personne n'a jamais révoqué en doute la puissance de ce fait. Ceux qui en ont de-

mandé, comme ceux qui en ont combattu le libre exercice, partaient les uns et les autres de cette vérité incontestable que c'était là un fait puissant, qu'il y avait dans l'association, comme dans la presse, un levier puissant pour le bien suivant les uns, pour le mal suivant les autres, mais enfin un instrument d'une haute puissance.

L'histoire des associations est à coup sûr une des plus curieuses au point de vue du développement des facultés humaines dans l'ordre social. Il n'y a pas un de vous à l'esprit duquel ne se présentent immédiatement les noms de vastes et puissantes associations, dont les unes ont laissé des souvenirs très-honorables, les autres des souvenirs fâcheux et funestes. Dans les pays mêmes où la liberté individuelle est le plus ménagée, le plus respectée, le fait des associations a souvent préoccupé l'esprit du législateur. Aujourd'hui même encore, au moment même où nous parlons, ceux de vous qui parcourent les journaux ont pu voir l'étendue à ce qu'il paraît effrayante pour certaines questions d'intérêt public et général, qu'avaient prise dans un État voisin les associations, je veux parler des loges orangistes en Angleterre. Et vous avez vu que la Chambre des communes a, dans une adresse présentée au roi, demandé que le pouvoir exécutif prît l'initiative pour réprimer ces loges, c'est-à-dire ces associations ennemies de la réforme parlementaire et religieuse en Angleterre et particulièrement en Irlande.

Pour les associations, comme pour la presse, nous nous trouvons en présence de cette éternelle ques-

tion qui se reproduit toujours lorsqu'il s'agit de régler l'une ou l'autre des facultés humaines, lorsqu'il s'agit de régler les limites de la liberté individuelle ; procédera-t-on par voie de simple répression ou procédera-t-on par voie préventive ? Et si on procède par voie préventive, arrive alors la seconde question : Procédera-t-on par voie de prévention prohibitive ou par voie de prévention que nous appelons réglementaire ?

En parlant de la presse, nous avons donné comme exemple de la première espèce de mesures préventives, la censure, comme exemple de mesures préventives de la seconde espèce les règlements de la librairie, les mesures prescrites à l'égard des journaux, ce sont donc, je le répète, toujours les mêmes questions, questions vitales, questions du plus haut intérêt, qui se reproduisent toutes les fois qu'il s'agit de trouver le point d'intersection entre la liberté individuelle et les exigences sociales. Toutes les fois que cette grande question se présentera, quel que soit le fait auquel elle s'applique, toujours vous retrouverez la même question cachée sous un langage ou sous un autre.

Au fond, nul ne contestera la convenance, la nécessité même de certaines mesures, parce que la liberté individuelle, sans mesure aucune, ne serait pas même la liberté, puisqu'elle serait incompatible avec la liberté générale. Mais le partage des opinions arrivera toujours sur cette première question : Est-ce par le système préventif ou par le système répressif qu'on doit procéder ? Et si on se prononce pour le

système préventif on arrivera à l'autre question non moins vitale : Est-ce la prévention prohibitive ou la prévention réglementaire qu'on adoptera?

J'ai mis du prix à vous faire remarquer sur d'autres graves questions la marche suivie, les principes adoptés à diverses époques, à partir de la Révolution de 1789. Nous procéderons de la même manière en ce qui concerne les associations.

La première époque a été une époque de liberté d'association. Le décret de l'Assemblée constituante du 13 novembre 1790 portait : « Les citoyens » ont le droit de s'assembler paisiblement et de » former des sociétés libres, en se conformant aux » lois qui régissent tous les citoyens. » On plaçait donc l'association sous le droit commun ; elle pouvait être réprimée, non prévenue, c'était là le système. Je dis : c'était là le système, car il y a eu, bien peu de temps après, une exception mise par la loi du 22 juillet 1791, loi qui a échappé à quelques auteurs, parce que, en effet, on ne s'est pas avisé d'aller chercher une disposition sur cette matière dans une loi qui ne paraissait pas du tout s'y rapporter. Cette loi traite de la police municipale, et en traitant de la police municipale elle dit, à l'article 14 : « Ceux qui voudront former des sociétés ou clubs, » seront tenus, à peine de 200 livres d'amende, » de faire préalablement au greffe de la municipa- » lité la déclaration des lieux et jours de leurs réu- » nions, et en cas de récidive, ils seront condamnés » à 500 livres d'amende. L'amende sera poursuivie » contre les présidents, secrétaires ou commissaires

» de ces clubs ou sociétés. » C'était donc une disposition préventive réglementaire.

La Constitution de 91, aux dispositions fondamentales, garantissait comme droits naturels et civils « ..... la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes en satisfaisant aux lois de » police. » Je viens de vous dire quelle était la loi de police municipale à laquelle il fallait se conformer et qui sert de commentaire à la Constitution de 91.

Cependant, dès le 9 octobre suivant, parut un décret répressif sur les associations. Il fut fait défense aux sociétés populaires de faire des pétitions « en nom collectif, des députations au nom de la » société et généralement tous actes où elles paraî» traient sous les formes de l'existence politique. »

C'était évidemment un décret sur les actes de quelques-unes de ces sociétés qui paraissaient aspirer à faire acte de gouvernement.

La Constitution de 93 consacra le principe de la liberté de l'association : « Le droit de manifester sa » pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, » soit de toute autre manière, le droit de s'assem» bler paisiblement, le libre exercice des cultes ne » peuvent être interdits. » (Article 7 de la déclaration des droits.) Le décret de la Convention du 25 juillet 1793, par ses articles 3 et 4, menaçait de la peine de cinq ans de détention, s'ils étaient porteurs d'une réquisition écrite, et de dix ans de fers, s'ils avaient agi sans réquisition, les commandants de la force publique qui agiraient ou donneraient des ordres pour agir à l'effet d'empêcher la réunion, ou

pour défendre les comités populaires. Les particuliers coupables des mêmes faits et ceux qui auraient enlevé ou donné l'ordre d'enlever les registres ou documents des sociétés populaires devaient être punis de cinq ans de fers. On ne saurait citer ce décret sans se rappeler les circonstances du temps et les faits historiques qui l'ont précédé et accompagné. C'était dans le temps où venait d'avoir lieu la chute des Girondins, où déjà le décret d'arrestation contre vingt-neuf chefs de la Gironde avait été rendu. C'était dans le temps où déjà Danton lui-même commençait à être accusé de tiédeur, c'était dans le temps où les dangers extérieurs de l'État venaient augmenter l'exaltation des esprits; c'est au milieu de cette époque terrible que fut rendu ce décret; il n'était autre chose, au fond, que la prétention d'un pouvoir qui, désormais, se trouvait en dehors de l'assemblée elle-même, et qui ne faisait usage de l'assemblée que pour sanctionner des décisions rendues au dehors.

J'arrive à la deuxième période, et nous trouvons la Constitution de l'an III comme fait historique, c'est un des plus curieux. Qu'était-il arrivé auparavant? Il était arrivé que la puissance était sortie de l'enceinte du pouvoir constitutionnel et s'était campée, posée, organisée au sein des sociétés populaires. Que voulait-on en faisant la Constitution de l'an III? On n'était plus en 93, on n'était plus même en 94, on voulait faire rentrer le pouvoir dans ses voies naturelles, on voulait le ramener dans l'enceinte de l'assemblée, constituer les pouvoirs reconnus par la

constitution de l'État. C'était donc un retour aux idées régulières de l'organisation politique de l'État. Eh bien, lisez maintenant la Constitution de l'an III, et toutes ses dispositions qui, sans ces observations, pourraient paraître singulières, deviendront parfaitement claires. Ainsi, vous trouvez dans la déclaration qui la précède, cet article : « Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens ne peut s'attribuer la souveraineté. » (Article 18.) Voyez maintenant les articles 360 à 363 : « Il ne peut être formé de » corporations, ni d'associations contraires à l'ordre » public. » (Article 360.) — « Aucune assemblée » de citoyens ne peut se qualifier société popu- » laire. » (Article 361.) — « Aucune société parti- » culière s'occupant de questions politiques ne peut » correspondre avec aucune autre, ni s'affilier à elle, » ni tenir des séances publiques composées de socié- » taires et d'assistants distingués les uns des autres, » ni imposer des conditions d'admission et d'éligi- » bilité, ni s'arroger des droits d'exclusion, ni faire » porter à ses membres aucun signe extérieur de leur » association. » (Article 362.) — « Les citoyens ne » peuvent exercer leurs droits politiques que dans » les assemblées primaires et communales. » (Article 363.) Toutes ces dispositions ne seraient pas venues dans l'esprit d'un législateur, *à priori*. Quel est le législateur chargé de faire une constitution *à priori* qui mettra tous ces détails? Mais ces détails se comprennent bien quand on a vu l'histoire : c'est que tout ce qui est défendu dans la constitution avait été pratiqué. Toutes ces dispositions qu'aucun de

nous ne trouverait *à priori* sont un résumé historique.

Voilà donc les principes de la Constitution de l'an III. Où en sommes-nous là? Aux mesures préventives réglementaires. On ne dit pas que, pour se constituer en société, il faudra l'autorisation, mais on dit qu'en se constituant en société on ne pourra faire ni tel acte, ni tel autre; ce sont donc des mesures préventives règlementaires.

J'arrive à la troisième période, et nous trouvons un autre système, la prévention prohibitive, le système des mesures préventives prohibitives. Voici ce que porte la loi du 7 thermidor an V : — « Article 1er. Toute société particulière s'occupant de » questions politiques, est provisoirement défendue. » — Article 2. Les individus qui se réuniraient dans » de pareilles sociétés, seront traduits aux tribu- » naux de police correctionnelle pour y être punis » comme coupables d'attroupement. — Article 3. » Les propriétaires ou principaux locataires des » lieux où s'assembleraient les dites sociétés, seront » condamnés par les mêmes tribunaux à une amende » de mille francs et à trois mois d'emprisonne- » ment. »

Bientôt arrive le coup d'État de fructidor, ce fameux coup d'État dont nous avons eu occasion de parler déjà. Vous vous souvenez que le coup d'État de fructidor fut suivi d'une terrible loi qui était une loi de circonstance. Or, cette loi tout exceptionnelle du 19 fructidor an V porte : « Article 36. La loi du » 7 thermidor dernier, relative aux sociétés particu-

» lières s'occupant de questions politiques est rap-
» portée. — Article 37. Toute société particulière,
» s'occupant de questions politiques, dans laquelle
» il serait professé des principes contraires à la
» constitution de l'an III, acceptée par le peuple
» français, sera fermée, et ceux de ses membres qui
» auront professé ces principes seront poursuivis et
» punis conformément à la loi du 27 germinal
» an IV. » Cette loi punissait les crimes d'État d'une seule peine, la mort.

Vous le voyez, c'est là une de ces lois rendues *ab irato*, un de ces décrets que le Directoire fit rendre lorsqu'il se croyait dans un état de défense désespérée, et qu'on ne peut regarder que comme des lois transitoires de leur nature.

Le système permanent arrive avec le Consulat et l'Empire. L'Empire publia le Code pénal, et vous connaissez tous les dispositions qui se trouvent aux articles 291 et suivants de ce code. On est revenu au système de la prévention prohibitive, c'est-à-dire au système qui n'admet que les associations autorisées par le gouvernement : « Nulle association de plus de
» vingt personnes, dont le but sera de se réunir
» tous les jours ou à certains jours marqués pour
» s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques
» ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément
» du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira
» à l'autorité publique d'imposer à la société. » Voilà donc le principe régularisé, principe, je le répète, de prévention prohibitive. Il n'y a pas défense absolue, mais nulle association ne peut se constituer qu'avec

l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il impose. L'article 292 prescrit la dissolution de la société en cas de contravention et punit les contrevenants d'une amende de seize francs à deux cents francs. L'article 293 prévoit le cas où, indépendamment du fait de l'association, on aurait commis quelque crime ou quelque délit, et renvoie aux dispositions du Code pénal relatives à ces crimes et délits. L'article 294 s'applique au propriétaire de la maison où se sera tenue l'association : « Tout individu » qui, sans la permission de l'autorité municipale, » aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou » de son appartement, en tout ou en partie, pour la » réunion des membres d'une association même » autorisée, ou pour l'exercice d'un culte, sera puni » d'une amende de 16 francs à 200 francs. »

Ainsi donc le système du Code pénal est la prévention prohibitive régularisée, non absolue, mais exigeant l'autorisation du gouvernement; donnant au gouvernement le droit de prescrire des conditions; prononçant une peine contre l'infraction aux conditions prescrites, indépendamment des peines qu'on aurait pu mériter pour délits ou crimes commis dans les réunions; portant enfin une peine contre ceux qui, sans permission de l'autorité, auraient reçu chez eux l'association.

Les dispositions du Code pénal régissent encore en principe le droit d'association. Je dis en principe, car la disposition fondamentale de l'article 291 se trouve corroborée et rendue plus sévère par la loi du 10 avril 1834. Cette loi a adopté le même système

de la prévention prohibitive ; mais, dans le Code pénal, il y avait deux limitations : l'une, celle du nombre de vingt personnes ; l'autre, la réunion de la société tous les jours ou à jours fixes. Telles étaient les deux restrictions qui limitaient la disposition pénale de l'article 291, de sorte que, lorsque l'association n'était que de dix-neuf personnes, ou lorsqu'elle ne se réunissait pas tous les jours ou à jours fixes, elle ne pouvait pas être atteinte. La loi du 10 avril 1834 déclare, dans son article 1er, que « les » dispositions de l'article 291 du Code pénal sont » applicables aux associations de plus de vingt per- » sonnes, alors même que ces associations seraient » partagées en sections d'un nombre moindre, et » qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à » des jours marqués. »

Ainsi donc l'association est illégale quand elle n'a pas été autorisée par le gouvernement, et le gouvernement peut toujours retirer l'autorisation accordée. (Article 1er, § 2.)

Dans l'application, on peut élever une question. On peut se demander : Qu'est-ce qu'une association ? Quand est-ce que le fait d'une réunion de personnes porte ou ne porte pas le caractère d'une association ? Cette question fut élevée même dans la discussion du projet de loi de 1833, et un député, magistrat aujourd'hui, distingua entre l'association et la réunion : « Se réunir, dit-il, c'est vouloir s'éclairer et » penser ensemble ; s'associer, c'est vouloir se cons- » tituer, se compter et agir. » Je ne sais si ces caractères sont suffisamment précis pour distinguer l'as-

sociation de la réunion. Que nous dit le bon sens? L'association paraît impliquer une double idée, l'idée d'un but fixe, déterminé, connu, qu'on veut atteindre; secondement, l'idée d'une organisation de cette agrégation de personnes faite en vue d'atteindre le but qu'on s'est proposé. Il paraît que ce sont là les deux caractères essentiels de l'association. C'est une agrégation de personnes, mais c'est l'agrégation qui a un but déterminé et qui s'est donné une organisation propre ou qu'elle croit propre à atteindre le but qu'elle s'est proposé.

Ainsi, prenez vos exemples dans une branche parfaitement hors de toute discussion. Prenez vos exemples dans les associations industrielles, dans les associations commerciales. Vous avez, je suppose, une société anonyme; elle a un but, elle veut faire, par exemple, un chemin de fer, exploiter une mine. Elle s'organise de la manière qui lui paraît la plus propre à lui faire atteindre son but. Ainsi, pour faire un chemin de fer, elle formera un comité dans lequel elle mettra des hommes experts. C'est donc l'agrégation qui est, si je puis ainsi parler, cimentée par une organisation qu'on juge appropriée à un certain but; alors il y a véritablement association. J'en conviens, au reste, ou, pour mieux dire, je n'en disconviens pas, la ligne de démarcation entre l'association et la réunion est souvent fort difficile à tracer; c'est le cas d'une foule de dispositions pénales. La ligne de démarcation entre le vol et ce qui n'est pas tout à fait le vol, la ligne de démarcation entre tel fait pénal et tel autre fait, n'est pas facile à établir. Au fond ce

sont des faits d'intention, des faits dont l'appréciation appartient à l'autorité judiciaire. Mais, pour poser quelques bases d'appréciation, je crois encore une fois que, lorsqu'on voit un but déterminé et une organisation faite avec l'idée qu'elle servira à atteindre ce but, on ne peut douter qu'il n'y ait association, tandis qu'il y a quelque chose de trop vague à dire que se réunir c'est vouloir penser ensemble, que s'associer c'est vouloir se constituer, se compter et agir. Mais, encore une fois, la discussion de ces questions appartient à l'autorité devant laquelle le cas est porté, c'est-à-dire à l'autorité judiciaire, au jury.

Telle est la première disposition. C'est celle qui nous regarde, nous qui voulons seulement expliquer quelle est la limite que la loi a posée au droit d'association. Il y a ensuite les détails sur la pénalité, qui est augmentée dans la loi de 1834; il y a enfin ce qui concerne la poursuite, selon que le fait reproché à l'association est un attentat, un délit politique ou une simple infraction à la loi. Il en est ici comme des faits reprochés à la presse. Le fait peut être déféré à la cour des Pairs s'il est question d'attentat ou de crime; s'il est question de délit politique, l'affaire est portée devant le jury. L'infraction pure et simple contre l'article 1er de la loi, est renvoyée à la connaissance des tribunaux correctionnels. Il y a donc là les trois juridictions, comme nous avons vu que la législation positive les a introduites en matière de presse.

Voilà le système législatif relativement à l'associa-

tion, voilà les différentes phases par lesquelles cette matière constitutionnelle et législative a passé à partir de 1789. Nous en sommes revenus au principe de la prévention prohibitive régularisée, principe qui a été posé dans le Code pénal, et qui a été corroboré et rendu plus sévère par la loi de 1834.

SOIXANTE-DEUXIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Droit de propriété. — Propriété dans les temps anciens et dans le moyen âge : La terre base de la richesse et source de la puissance politique. — La propriété mobilière, nouvel élément de richesse, introduit dans les sociétés modernes par l'industrie et le commerce, est un fait dont le législateur n'a pas encore complétement apprécié l'importance et l'étendue. — Principe de la propriété et de son inviolabilité proclamé par toutes nos constitutions et consacré même dans les lois qui confisquaient les biens des émigrés. — Restitution aux émigrés des biens non vendus; milliard d'indemnité accordé en 1825 à ceux dont les biens avaient été aliénés. — Notre législation consacre l'inviolabilité de toutes les propriétés sans distinction, propriété foncière, propriété mobilière, propriété intellectuelle. Lois et décrets sur la propriété littéraire.

Messieurs,

Nous avons considéré la liberté individuelle dans ses applications principales, soit aux actes extérieurs et matériels, soit aux actes moraux. Il nous reste à la considérer dans ses applications aux choses. C'est-à-dire, en d'autres termes, qu'il nous reste à parler de la propriété.

Nul de vous n'ignore ce qu'on entend par propriété. Vos études de droit civil me dispensent de tous détails, de toute explication à cet égard. Considérée sous le point de vue économique, la propriété

n'est autre chose, si je puis parler ainsi, que l'incorporation de l'activité humaine, de l'activité individuelle, du travail personnel aux choses. C'est par cette incorporation que l'homme s'approprie non-seulement matériellement, mais moralement les choses. L'activité de l'un le distingue de la non activité de l'autre. L'un se prépare un avenir facile pour lui et les siens, tandis que l'autre demeure dans un état moins favorable. L'histoire nous montre qu'il n'y a jamais eu de société développée, progressive, civilisée, qui n'ait eu pour base la propriété ; l'histoire nous montre que partout où la propriété était vacillante, incertaine, la société civile n'a pas dépassé dans ses progrès l'état des peuples nomades. Sans doute, ce fait général que la sûreté de la propriété, et les libertés publiques et la civilisation de ces peuples ont marché ensemble, forme à lui seul un puissant argument ; il montre du moins qu'un autre système serait une marche vers une chose inconnue, une marche dans laquelle on ne serait point guidé par l'expérience.

Aussi, si de l'histoire générale nous portons nos regards sur l'histoire particulière de la France et sur la dernière et grande époque de son histoire, nous verrons, chose fort remarquable, nous verrons que, dans les grandes phases de la Révolution, la propriété a pu recevoir des atteintes plus ou moins graves, que la propriété, comme les autres choses, a pu être exposée aux actions et réactions politiques, mais que le principe de la propriété et de son inviolabilité n'a jamais été sérieusement, ni généralement contesté. Il a

pu être révoqué en doute par quelques individus, mais il n'a, je le répète, jamais été généralement ni sérieusement contesté. Ainsi cette première assemblée, qui marchait d'un pas si hardi dans la carrière des innovations sociales, qui, par ses décrets, a changé la face de l'empire, l'organisation sociale de la France, l'Assemblée constituante a proclamé le principe de la propriété et de l'inviolabilité de la propriété. J'ajoute, et nous le verrons dans peu avec détail, que la Convention elle-même a proclamé ce principe. Bref, dans ces nombreuses constitutions qui se sont succédé en France depuis bientôt un demi-siècle, dans ces constitutions qui ont été tour à tour l'expression de situations politiques très-différentes, dans ces constitutions si différentes de principe et de but, le principe de la propriété et de l'inviolabilité de la propriété n'a jamais été méconnu.

Il ne faudrait pas en tirer la conséquence que la propriété, en tous temps et en tous lieux, a joué exactement le même rôle dans l'organisation sociale et politique des nations. Ce serait là méconnaître les faits et ne tirer aucun profit de l'histoire. Le principe, dis-je, a toujours été le même ; mais ses applications, son étendue, son influence, ont singulièrement varié, et entre les sociétés anciennes et la nôtre, entre les temps anciens et le nôtre, il existe des différences profondes sous le rapport de la propriété, des différences profondes quant au fait, quant à sa nature, quant à son étendue, quant à son importance, différences qui ne peuvent pas ne pas réagir tôt ou tard sur la législation publique et privée. Je n'en donne-

rai qu'un exemple : Dans les temps anciens, lorsque le travail n'était autre chose que le travail servile, qu'était l'industrie que nous appelons manufacturière, qu'était celle que nous appelons commerciale ? Vous le savez, dans les temps anciens, l'industrie manufacturière, pour ce que nous appelons les objets de luxe, pour ce que nous avons appelé en économie politique la troisième classe de produits, c'est-à-dire pour les produits non nécessaires, cette industrie manufacturière et le commerce, dis-je, étaient le privilége de quelques nations. Si Tyr, si Carthage, si quelques autres pays faisaient un assez grand commerce, il y avait bien d'autres régions, bien d'autres États même maritimes pour qui ces deux branches de l'industrie humaine étaient à peu près choses inconnues. On ne connaissait, dans ces contrées, que l'industrie agricole et les producteurs de la deuxième classe, c'est-à-dire ceux qui produisent et fabriquent les choses nécessaires à la vie autres que les comestibles, comme les vêtements, les habitations, etc.... Et même ces classes de producteurs appartenaient, je le répète, presque exclusivement à la classe des esclaves et non à la classe des hommes libres.

Cet état de choses étant donné (et il faut bien se le représenter ainsi si on veut comprendre l'histoire de l'antiquité), il est facile de concevoir que ce que nous appelons richesse mobilière ne pouvait pas jouer un grand rôle dans les pays organisés de la sorte. La plus grande somme de richesses mobilières dans ces pays consistait précisément en ce qui n'est pas pour

nous une marchandise, elle consistait dans les hommes, dans les esclaves; mais ces esclaves eux-mêmes étaient en quelque sorte (pardonnez-moi la brutalité de l'expression, mais il faut dire l'histoire comme elle est), ces esclaves eux-mêmes étaient en quelque sorte le bétail des domaines ; c'était le bétail attaché aux terres; il faisait partie des terres comme chez nous le bétail employé à l'agriculture. La richesse mobilière proprement dite ne pouvait donc pas jouer un grand rôle dans le monde ancien. Elle ne le pouvait pas non plus dans le moyen âge, temps assez analogue. En fait de richesse, la terre était l'élément dominant, la terre était la base de la richesse nationale, la terre était à la fois la source de la richesse et de la puissance politique. C'était la terre qui était la base de cette influence, de cette puissance, précisément, je le répète, parce que la richesse mobilière n'était alors qu'un faible accessoire, et qu'on ne concevait la grande richesse que sous forme de terre. Le système de l'esclavage d'ailleurs étant donné, la terre était la véritable base de la seigneurie, c'est-à-dire de la domination de l'homme sur l'homme. Le travail était servile, et celui qui possédait le plus de terres possédait le plus d'esclaves, comme chez nous celui qui possède le plus de terres possède le plus de charrues et d'attelages.

Lorsque la civilisation commença à faire de grands progrès, lorsque, grâce à un profond changement non-seulement dans le développement matériel, mais aussi dans le développement moral des peuples, il se fit une des plus belles conquêtes de l'humanité, la

conquête du travail libre, l'industrie, vous le savez, ne tarda pas à devenir générale ; sans doute elle ne se développa pas partout au même degré, car elle trouvait dans certains pays des obstacles, des difficultés qu'elle ne trouvait pas dans d'autres ; mais tous les pays firent des efforts pour s'y distinguer, tous aspirèrent au commerce, tous aspirèrent au développement de la richesse nationale sous ces formes nouvelles. Les capitaux ne tardèrent pas à augmenter, ils ne tardèrent pas à s'accumuler, et de cette accumulation des capitaux, première conséquence du développement de la puissance productive, il résulta une seconde conséquence, car il y a toujours là action et réaction. Les progrès de l'industrie et du commerce augmentent les capitaux, et les capitaux augmentant sont une source de progrès nouveaux pour l'industrie et le commerce. Cette action et cette réaction ne sont pas infinies, car il n'y a rien d'infini en ce monde, mais elles sont au moins indéfinies ; on ne saurait prévoir où elles s'arrêteront.

Dès lors la propriété mobilière parut dans les sociétés modernes comme un élément puissant, comme un élément qui demandait à partager avec la propriété foncière et territoriale les influences sociales appartenant à la propriété. Il y avait sans doute là, et il y a encore, car nous sommes dans cette phase, il y avait, dis-je, et il y a là un travail de droit, un travail législatif. Car ce fait social demande à être mis en harmonie avec les différentes parties du système. Sans doute toutes nos lois n'ont pas encore apprécié ce fait autant qu'il méritait de l'être, car les faits

sociaux se développent d'abord, se développent peu à peu, se développent progressivement, s'emparent des esprits, des habitudes, des mœurs de la société. Ce n'est que plus tard que le législateur s'empare à son tour du fait nouveau, examine les coutumes que ce fait nouveau a produites, les précédents auxquels il a donné naissance, et la loi arrive enfin pour le régler et le mettre en harmonie avec l'organisation politique. C'est là un travail qui a toujours été lent, et il ne faut guère se plaindre de cette lenteur dans l'intervention de la loi écrite et positive. Plus le fait social est compliqué, plus les conséquences en sont variées et difficiles à bien saisir et à bien définir, plus il est utile que la loi positive attende patiemment les lumières du temps, les résultats de l'expérience et même les tâtonnements de la routine. Il en a toujours été et il en sera toujours ainsi. Quand nous voulons dresser une tente provisoire, nous pouvons la dresser à la hâte et partout; mais lorsque, au lieu d'une tente provisoire nous voulons élever un édifice de longue durée, il importe de reconnaître auparavant le sol sur lequel nous voulons bâtir, d'en vérifier la profondeur et la solidité. Il en est ainsi de la régularisation des faits nouveaux par la loi positive. Elle arrive lentement, mais le fait social marche en attendant, il marche de lui-même, par ses propres forces, s'empare des esprits, des opinions, des précédents judiciaires. La loi positive arrive ensuite, en étudie les résultats, en reconnaît les conséquences, en mesure l'étendue et c'est alors avec une parfaite connaissance de cause qu'elle peut établir l'ac-

cord du fait nouveau avec la législation générale.

Je suis convaincu que ce nouvel élément de la richesse, son importance, son étendue, n'ont point encore été complétement appréciés par le législateur. Je suis convaincu qu'il serait facile de trouver dans un grand nombre de codes plus d'une disposition qui évidemment a été conçue et rédigée sous la préoccupation de la haute importance, de l'importance presque exlusive de la propriété foncière. Et cela devait être, on le comprend quand on remonte à l'origine de la loi. Mais, je le répète, l'étude du fait nouveau se fera peu à peu, et je crois qu'il ne faut pas témoigner trop d'impatience si la loi positive ne se met pas trop vite en harmonie avec les faits extérieurs.

Quoi qu'il en soit de ces observations générales, il est irrécusable, je le répète, que le principe de la propriété et de son inviolabilité a été en tout temps en France, même dans la Révolution, un principe fondamental incontesté. La Constitution de 1791 s'exprimait ainsi à ce sujet : « La Constitution garantit l'inviolabilité de toutes les propriétés, ou la juste et préalable indemnité de celles dont la nécessité publique, légalement constatée, exigerait le sacrifice. »

La Constitution de 1793 n'est pas moins explicite. « Le droit de propriété, dit l'article 16 de la déclaration des droits, est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens et de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie. » « Nul ne peut, dit l'article 19,

» être privé de la moindre portion de sa propriété,
» sans son consentement, si ce n'est lorsque la néces-
» sité publique, légalement constatée l'exige, et sous
» la condition d'une juste et préalable indemnité. »

La Constitution de 1795 consacra les mêmes principes. Art. 1er. « Les droits de l'homme en société
» sont, la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété. »
— Art. 5. « La propriété est le droit de jouir et de
» disposer de ses biens, de ses revenus, du fruit de
» son travail et de son industrie. » — Article 15.
« Tout homme peut engager son temps et ses ser-
» vices; mais il ne peut se vendre ni être vendu;
» sa personne n'est pas une propriété aliénable. »
— Article 358. « La Constitution garantit l'inviola-
» bilité de toutes les propriétés ou la juste indemnité
» de celles dont la nécessité publique, légalement
» constatée, exigerait le sacrifice. »

Mais ici se présentait un fait de la Révolution, je veux parler des séquestrations et des confiscations des biens de ce qu'on appelait alors les émigrés, les déportés, les condamnés pour cause politique. Vous rencontrez déjà dans la Constitution de 1795 une disposition à cet égard : « Les biens des émigrés,
» dit l'article 373, § 2, sont irrévocablement acquis
» au profit de la République. — La nation fran-
» çaise, dit l'article 374, proclame pareillement
» comme garantie de la foi publique, qu'après une
» adjudication légalement consommée de biens na-
» tionaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur
» légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers
» réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par

» le Trésor national. » Ainsi, vous le voyez, il y avait eu là un fait de la Révolution, la confiscation de toutes les propriétés appartenant à des émigrés, déportés, condamnés pour cause politique. Ce fait fut dès 1795, ramené, si je puis parler ainsi, dans l'enceinte du droit constitutionnel.

La Constitution de 1799 contenait la même disposition relativement aux biens confisqués : « Les biens » des émigrés, dit l'article 93, § 2, sont irrévoca- » blement acquis au profit de la République. » — « La nation française, dit l'article 94, déclare qu'a- » près une vente légalement consommée de biens » nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur » légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers » réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le » Trésor public. »

Le principe de la propriété et de son inviolabilité a donc été, vous le voyez, consacré par toutes les constitutions. S'il y a eu le fait des confiscations dont je viens de parler, une fois ce fait accompli, on ne voulut plus remonter à l'origine de ce fait, mais on s'empressa de le placer sous l'égide de l'inviolabilité de la propriété. Quelque opinion qu'on ait sur ce fait lui-même, il n'est pas moins vrai qu'en le plaçant ainsi sous l'égide du droit constitutionnel et en déclarant ces propriétés inviolables, on vint à reconnaître de nouveau l'inviolabilité du principe en lui-même.

L'article 93 de la Constitution de 1799 disait dans son premier paragraphe : « La nation française dé- » clare qu'en aucun cas elle ne souffrira le retour

» des Français qui, ayant abandonné leur patrie,
» depuis le 14 juillet 1789, ne sont pas compris
» dans les exceptions portées aux lois rendues contre
» les émigrés ; elle interdit toute exception nouvelle
» sur ce point. » Mais vous savez que déjà sous le
Consulat et sous l'Empire, les portes de la France
furent rouvertes à un grand nombre d'émigrés. Vous
savez aussi qu'à l'époque de la Restauration, l'émigration cessa tout à fait. Il y eut même dans la Charte constitutionnelle un article ainsi conçu : Article 11.
« Toutes recherches des opinions et des votes émis
» jusqu'à la Restauration sont interdites. Le même
» oubli est commandé aux tribunaux et aux ci-
» toyens. »

Cette disposition de la Charte avait pour but d'effacer les traces des guerres d'opinions, des guerres de votes qui avaient nécessairement accompagné une si longue révolution. Ce n'était pas là, sans doute, une véritable disposition constitutionnelle, si ce n'est dans la partie qui ordonnait aux tribunaux de ne pas s'informer de ces recherches ; le reste n'était qu'un vœu, c'était le vœu de voir les opinions diverses, en guerre jusque-là, se tendre la main sur le terrain de la Charte. Hélas ! les passions humaines dans leur implacable intolérance en tous temps et en tous lieux n'ont jamais cessé de protester contre un pareil vœu. Nous pardonnons encore plus difficilement les torts que nous avons eus que ceux que nous avons reçus. Certes il eût été bon, il eût été éminemment utile pour le progrès de la société, pour la force et l'unité nationale, que ce vœu eût été accompli, que

cet oubli commandé par la Charte eût été chose possible. Cela eût été bien, et, ajoutons-le, cela aurait été juste. Car, dans la tourmente des guerres civiles, au milieu des orages des révolutions, il n'y a personne ou du moins il n'y a aucun parti qui puisse, la main sur la conscience, se dire complétement exempt de reproches. Il n'y en avait aucun qui eut le droit de prendre la pierre pour la jeter à ses adversaires. Il était donc, je le répète, éminemment utile, éminemment moral, et en même temps éminemment juste que le vœu de l'auteur de la Charte pût se réaliser. Mais les passions humaines ont toujours été plus fortes que les lois, et le vœu de la Charte n'a pu devenir une réalité que par l'intervention de deux puissances inexorables, le temps et la mort.

Je reviens à la question. La loi du 20 décembre 1814, tout en reconnaissant dans son article premier l'irrévocabilité des droits acquis avant la publication de la Charte et qui étaient fondés sur les lois et actes du gouvernement relatifs à l'émigration, ordonnait dans les articles 2 et suivants la restitution en nature des biens confisqués qui n'avaient pas été vendus. Enfin, vous savez tous qu'indépendamment de cette restitution, la loi du 27 avril 1825 accorda un milliard d'indemnité à ceux dont les biens-fonds avaient été confisqués et aliénés en exécution des lois sur les émigrés, les déportés et les condamnés politiques de la révolution.

Voilà donc des témoignages successifs, irrécusables, qui établissent que le droit de propriété et

l'inviolabilité de cette propriété ont été reconnus dans toutes les constitutions qui se sont succédé en France.

Est-ce à dire que le principe de l'inviolabilité, de la liberté des propriétés doive être un principe tout à fait absolu, n'admettant aucune exception? Non, Messieurs, vous avez vu les autres applications de la liberté individuelle. La liberté individuelle, appliquée aux faits matériels et aux faits moraux, doit se coordonner avec la liberté des autres individus et avec le droit de la société. Ce qui est vrai des autres applications est vrai de celui-ci. Le droit de propriété aussi trouve ses limites dans le droit d'autrui et dans le droit du corps social.

En ce qui regarde la première limitation, le règlement du droit de propriété appartient plus spécialement au droit civil; quant à l'autre limitation, le règlement du droit de propriété appartient plus particulièrement au droit public et au droit administratif. Cependant, même dans la législation civile proprement dite, vous rencontrez des dispositions sur la propriété qui sont des dispositions d'ordre public et d'intérêt général direct, la ligne de démarcation exacte entre les deux droits ne pouvant jamais se tirer d'une manière absolue. Ainsi, vous rencontrez dans le Code civil l'article 545 où il est dit que : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. » Vous trouvez encore les articles 638, 645, 651 et autres qui sont en même temps

des dispositions d'ordre public et d'intérêt général direct. D'ailleurs, qui ne sait pas qu'une grande partie de la loi civile sur la propriété, part comme d'un principe dirigeant, du principe de l'organisation sociale et politique? Il suffit de mentionner le droit de succession et la faculté de tester. Le règlement du droit de succession, le règlement de la faculté de tester sont évidemment des parties de la loi civile qui sont et doivent être en harmonie avec les bases de l'organisation sociale et politique. Ainsi chez nous, vous le savez tous, le principe dominant de la succession est, à de faibles exceptions près, celui du partage égal. Chez nous, point de privilége du sexe masculin sur le sexe féminin, en matière de succession. Chez nous la faculté de tester, pour le père ayant des enfants vivants, est restreinte à des limites assez étroites. Il est facile d'imaginer une organisation sociale et politique où, ainsi que les faits ne nous l'ont que trop montré, des mesures toutes différentes seraient adoptées, où l'on trouverait la faculter de tester illimitée, où l'on trouverait l'inégalité de partages, le droit d'aînesse, etc. Ce ne sont pas là de simples conjectures. La plus grande partie de l'Europe a été soumise à de pareilles législations.

Revenons à la propriété dans ses rapports directs avec le droit politique et administratif. La propriété, disons-nous, est inviolable. La Charte dit à l'article 8 : « Toutes les propriétés sont inviolables, sans aucune » exception, de celles qu'on appelle nationales, » la loi ne mettant aucune différence entre elles. »

(Vous savez maintenant ce qu'on entend ici par propriétés nationales.) *Toutes les propriétés* sont inviolables. Ainsi, remarquons-le, point de distinction entre les propriétés foncières ou non foncières, meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature. Il y a plus ; même les propriétés intellectuelles doivent être comprises et le sont en effet dans la Charte. *Toutes les propriétés*, ainsi que vous soyez propriétaires d'un bien-fonds, d'une industrie, d'une manufacture, des résultats de votre travail manuel, c'est une propriété, elle est inviolable. Que vous soyez propriétaires d'un bien-fonds ou d'un manuscrit qui renferme vos pensées, personne n'a le droit de toucher à votre propriété.

La garantie de la propriété littéraire a été assurée par la loi du 19-24 juillet 1793, loi qui garantit aux auteurs le droit exclusif de vendre leurs ouvrages pendant leur vie et transmet ce droit à leurs héritiers pour qu'ils puissent en jouir l'espace de dix ans à partir de la mort de leur auteur. Vous pouvez rapprocher cette loi du décret du 5 février 1810. Quant aux ouvrages dramatiques, le droit des auteurs a été garanti par la loi du 13-19 janvier 1791.

Ainsi toutes les propriétés sans exception sont inviolables, et leur inviolabilité est placée sous l'égide de la Charte. Il nous reste à examiner maintenant s'il n'y a pas des circonstances dans lesquelles la propriété puisse être enlevée en tout ou en partie, des circonstances dans lesquelles elle puisse être, sinon enlevée complétement, au moins démembrée, des circonstances enfin dans lesquelles elle puisse être

restreinte quant à l'exercice et quant à la jouissance, c'est-à-dire quant à la perception des revenus résultant de la propriété. L'examen de ces trois points fera l'objet de notre prochaine séance.

SOIXANTE-TROISIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Limitations au droit de propriété. — La propriété peut être enlevée en tout ou en partie par raison de pénalité ou par raison prépondérante d'utilité publique. — Confiscation générale; réprouvée par la raison, par l'humanité, par l'intérêt général; au défaut d'être une peine inégale et qui réagit sur des innocents, elle joint celui de pousser aux abus de pouvoir; les déux qualités qu'on veut lui attribuer, l'efficacité et l'exemplarité sont paralysées par l'horreur qu'elle inspire. — Confiscation spéciale; elle n'a aucun des inconvénients de la confiscation générale. — Amendes pécuniaires; avantages et inconvénients de cette peine. — Nécessité de l'expropriation pour cause d'utilité publique moyennant indemnité. — Principes posés à cet égard dans les anciennes ordonnances et dans les diverses constitutions qui ont suivi la révolution de 1789. — Code civil. — Loi du 16 septembre 1807. — Loi du 8 mars 1810.

MESSIEURS,

La propriété, dont le principe et l'inviolabilité sont formellement reconnus dans la loi constitutionnelle, peut cependant être soumise à des restrictions, à des limitations de plus d'une espèce. La propriété peut être enlevée en tout ou en partie à son possesseur, elle peut être soumise à des charges, elle peut être démembrée, elle peut être enfin restreinte quant à son exercice et à la jouissance des revenus qu'elle procure.

C'est de la première limitation que nous devons nous occuper aujourd'hui. Le principe de la propriété et de son inviolabilité admis, il est évident que le droit de propriété ne peut être enlevé que par raison de pénalité ou par une raison prépondérante d'utilité publique et générale. Dans le premier cas, c'est une peine que le possesseur subit; dans le second cas, c'est l'intérêt particulier qui cède à l'intérêt général, tout en obtenant les compensations et les indemnités que la justice exige.

J'ai dit que la propriété peut être enlevée en tout ou en partie, premièrement comme peine infligée au possesseur; et en prononçant ces paroles, j'ai sans doute réveillé dans votre esprit l'idée de la confiscation générale, celle des confiscations spéciales, enfin celle des amendes pécuniaires. Ce sont là les trois formes principales que la pénalité a revêtues lorsqu'elle s'est appliquée aux biens, aux choses, aux richesses possédées par le condamné. La confiscation générale est l'enlèvement de tous les biens sans exception possédés par le condamné, et la dévolution de ces biens au fisc. Les confiscations spéciales consistent à enlever au criminel, au délinquant, soit le corps du délit, lorsqu'il en est lui-même propriétaire, soit les choses produites par le délit, soit les choses qui ont servi ou doivent servir à le commettre. Vous pouvez trouver cette énumération dans le Code pénal lui-même (article 11). Ce sont là les confiscations spéciales, qu'il ne faudrait pas confondre avec la confiscation générale. Enfin viennent les amendes pécuniaires. Il n'est pas un de vous qui ne sache ce que c'est que les

amendes pécuniaires qu'on inflige au coupable de tel ou tel délit, de telle ou telle infraction ou contravention.

Ce sont là les trois formes principales des peines privatives des biens du condamné. Personne n'a jamais pu sérieusement révoquer en doute la légitimité en principe des peines privatives de la propriété des biens. En thèse générale, tous les biens que l'homme possède peuvent être matière de pénalité, tant qu'on ne considère la pénalité que d'une manière générale, tant qu'on ne considère la pénalité que d'une manière abstraite, sans tenir compte des dangers, des difficultés qui accompagnent l'application de telle ou telle peine; considérés, dis-je, d'une manière générale et abstraite, les richesses, la fortune, les biens, peuvent être matière de pénalité, comme la liberté personnelle, comme la vie de l'homme elle-même. Mais lorsque, en partant de ce principe tout à fait général et que nul ne conteste, on en vient aux questions d'application, lorsqu'on veut résoudre le problème pénal consistant à appliquer les peines dans une certaine mesure, dans une certaine proportion, et de manière qu'elles puissent atteindre le but que la pénalité doit atteindre, alors les difficultés se présentent, alors les problèmes deviennent extrêment difficiles à résoudre, et les peines qui atteignent les biens, la propriété du condamné ne sont certes pas parmi celles qu'il est facile d'appliquer avec équité.

Et d'abord, vous le savez tous, la peine de la confiscation générale est désormais regardée par tous les

publicistes, par tous les criminalistes, comme une peine que la raison, que l'humanité, que l'intérêt général même, réprouvent sans exception. C'est là aujourd'hui une de ces vérités presque devenues axiomatiques dans la science du droit pénal. La confiscation générale est universellement réprouvée, parce que c'est une des peines les plus inégales que l'homme ait pu imaginer; nulle ou à peu près nulle pour les uns, énorme, excessive pour les autres. Elle a été aussi réprouvée généralement par sa réaction sur la famille tout entière du condamné, par sa réaction sur les innocents.

Il ne faut pas exagérer; quand on a dit que c'était là un vice tout à fait particulier à la confiscation générale, on a dit une chose qui n'est pas conforme à l'exacte vérité. Il y a peu de peines qui ne réagissent d'une certaine façon, dans une certaine mesure, sur les personnes ayant un rapport plus ou moins intime avec le condamné. Et lorsque, aujourd'hui, nous condamnons à la prison pendant un an, deux ans, trois ans, cinq ans, pour ne pas sortir des peines purement correctionnelles, un ouvrier, un travailleur dont les enfants en bas âge n'ont peut-être absolument d'autre moyen de vivre que le pain gagné journellement par leur père, nous appliquons une peine qui a des effets singulièrement analogues à ceux de la confiscation générale. C'est donc une critique qui, si elle était poussée à ses derniers termes, exclurait à peu près l'application de toutes les peines.

Il en est de même de la considération de l'inégalité

du résultat pénal. Dans la pratique des choses humaines, sans doute il nous est et il nous sera toujours impossible d'atteindre ce degré de perfection auquel l'esprit humain peut s'élever par des considérations purement théoriques et spéculatives. Atteindre ce degré, je le répète, est hors des possibilités humaines et sociales.

Mais l'obligation stricte consiste cependant à s'approcher de ce degré le plus qu'il est possible, et à éviter tous les moyens dont la nature propre est de s'en écarter. Or, la confiscation générale est dans ce cas-là, c'est-à-dire qu'en tout temps, en tout lieu, dans tout état social, quel que soit le condamné, quel que soit le crime, ce sera toujours une peine énorme réagissant d'une manière violente sur tous les membres de la famille du condamné. Elle est donc, par sa nature propre, une des peines qui s'écartent le plus de ces principes absolus, de ces vérités spéculatives auxquelles, je le répète, nous n'arrivons jamais, mais dont nous devons nous rapprocher le plus possible.

Indépendamment de ces deux reproches, l'inégalité dans la peine et sa réaction sur la famille innocente du condamné, la confiscation générale en a mérité un autre qui suffit pour la faire proscrire. C'est la tentation qu'elle renferme en elle-même. Elle sollicite, par sa propre nature, à l'abus du pouvoir législatif et du pouvoir pénal. Elle sollicite à cet abus par les richesses qu'elle peut faire couler dans le domaine du fisc, dans le trésor du pouvoir qui fait et qui applique la loi. Et l'histoire n'est que trop riche d'exemples les plus frappants, les plus funestes

d'actes anciens et modernes, d'actes dont les traces existent encore aujourd'hui et existeront longtemps encore. Je ne veux en citer qu'un exemple, celui de l'Irlande : la confiscation a été un moyen puissant pour établir dans ce pays deux populations ennemies, pour creuser entre ce pays et l'île voisine un abîme qu'il a été, qu'il est encore, au moment où je parle, difficile de combler.

Et qui de vous, ayant parcouru l'histoire de Rome ancienne et de l'Angleterre et de la France et du monde entier, n'a pas trouvé des traces des abus causés par ce principe.

On a voulu défendre la confiscation générale, comme une peine réunissant deux des qualités frappantes des bonnes peines : celle d'être exemplaire et celle d'être efficace.

Comment la confiscation générale est-elle efficace? Précisément, a-t-on dit, parce qu'elle s'applique à ceux qui ne sont pas coupables, efficace précisément parce qu'elle frappe les personnes les plus chères au coupable, efficace parce qu'elle frappe la femme, les enfants du condamné.

Il ne faut jamais, Messieurs, non-seulement en logique mais surtout en humanité, il ne faut jamais trop prouver. Car s'il est efficace de menacer le coupable de la misère pour sa femme et pour ses enfants, il serait encore bien plus efficace de le menacer de livrer sa femme au déshonneur, de torturer ses enfants et de les mettre en pièces sous ses yeux. Faudrait-il donc admettre ces moyens comme moyens de pénalité dans la législation criminelle, parce qu'ils

seraient peut-être efficaces? L'efficacité des peines, ne nous y trompons pas, l'efficacité des peines est sans doute nécessaire, parce que des peines inutiles seraient un mal en pure perte; mais l'efficacité des peines doit être considérée d'abord d'une manière conforme à l'humanité. Il n'est pas vrai d'ailleurs de dire que plus les peines sont atroces, plus elles sont répressives. Elles seraient d'autant moins efficaces, et elles seraient subversives de la société elle-même.

Mais, a-t-on dit, la confiscation est une peine exemplaire, parce qu'il est frappant de voir un homme riche aujourd'hui, placé demain dans la misère, de voir un homme, de voir une famille qui brillaient hier de tout l'éclat de la fortune, tendre aujourd'hui la main du mendiant, et porter sur leur figure les traces des privations et de la souffrance. Cela est vrai, la confiscation est une peine exemplaire; mais aux yeux du peuple et devant le sentiment moral des sociétés civiles, elle est encore plus odieuse qu'exemplaire. La conscience publique ne l'a jamais couverte de son égide, et lorsque la conscience publique ne couvre pas une peine de son égide, l'exemplarité n'est pas profitable à l'ordre public. Il faut que l'exemplarité existe, mais il ne faut pas qu'elle excite l'horreur, qu'elle révolte les âmes et soulève toutes les consciences contre la loi. L'exemplarité alors, au lieu d'être un bien devient un mal; elle se change, si je puis parler ainsi, en un poison social; elle devient alors non-seulement inutile, mais préjudiciable. Non, Messieurs, la société civile avec sa conscience ne dira jamais du fils d'un condamné

ce qu'un empereur romain disait, dans un délire de terreur et de despotisme, des fils de l'homme coupable du crime de lèse-majesté : « *Sint perpetuò egentes et* » *pauperes, infamia eos paterna comitetur... Sint pos-* » *tremò tales ut his perpetuâ egestate sordentibus sit* » *et mors solatium et vita supplicium.* » (*Cod. ad leg.* » *Juliam majestatis.*) Non, Messieurs, la conscience humaine ne répétera jamais ces paroles; elle ne dira jamais des enfants innocents : « Nous voulons qu'ils soient à jamais placés dans les horreurs de la misère de manière que la vie soit pour eux un supplice, et qu'ils ne trouvent de soulagement que dans la mort. »

Dès lors, vous le voyez, les seules qualités pénales de la confiscation générale, l'exemplarité et l'efficacité, sont entièrement paralysées, détruites, par les mauvais effets de la peine, et par la contradiction permanente qui se trouve entre l'application de cette mesure et la conscience sociale.

Aussi cette peine qui, disons-le, était une tache à l'article 7 du Code pénal, a disparu [1]. L'article 57 de la Charte de 1830, qui n'est que la reproduction de l'article 66 de la Charte de 1814, est ainsi conçu : « La peine de la confiscation des biens est abolie, et » ne pourra pas être rétablie. » Le moyen d'enlever la propriété totale à titre de peine est donc proscrit chez nous, proscrit par la loi constitutionnelle, et la propriété a trouvé ainsi une nouvelle garantie.

La confiscation spéciale est admise, ainsi que nous l'avons vu, par l'article 11 du Code pénal, qui range

[1] Elle se trouvait à l'article 7 du Code pénal avec la marque, peine aussi mauvaise qui a également disparu. (P. Rossi.)

au nombre des peines communes, aux matières criminelles et correctionnelles « ..... la confiscation » spéciale, soit du corps du délit, quand la propriété » en appartient au condamné, soit des choses pro- » duites par le délit, soit de celles qui ont servi ou » qui ont été destinées à le commettre. »

Cette confiscation spéciale n'offre aucun des inconvénients de la confiscation générale ; elle est conforme à la bonne administration de la justice criminelle. Confisquer le corps du délit quand il appartient au coupable, confisquer les choses produites par le délit ou les instruments du délit, il n'y a rien là qui ressemble à la confiscation générale et offre les mêmes inconvénients.

Je passe aux amendes pécuniaires. L'amende est une privation partielle de la propriété. Elle peut être aussi purement et simplement une diminution du revenu. Mais, et c'est là une première difficulté, il s'agit de savoir si l'amende frappe le capital ou le revenu. C'est une question qui n'admet pas de solution générale, qui dépend, par conséquent, de l'état de fortune du condamné.

Vous savez que la peine de l'amende pécuniaire est admise dans notre législation, et il ne faut pas dissimuler que le taux de la peine peut, dans certains cas, s'élever assez haut. La peine de l'amende alors devient aussi susceptible d'observations diverses, et il y a longtemps qu'on a reconnu que les peines pécuniaires offrent des difficultés peut-être insurmontables d'application, si on vise à une application parfaitement rationnelle. Quand vous prononcez dans

la loi pénale une amende de 500 à 2,000 francs, de 1,000 francs à 6,000 francs, vous pouvez rencontrer d'abord un premier obstacle dans l'inégalité de la fortune chez les condamnés. Ainsi il est évident que pour l'homme qui a 100,000 francs de rente et que vous condamnez à 6,000 francs d'amende, le mal, le préjudice, n'est pas considérable, c'est un peu plus du vingtième de son revenu que vous lui prenez. Mais s'il n'a pour vivre que son travail qui lui donne, je suppose, un revenu de 1,500 francs, votre amende de 6,000 fr. sera pour lui une peine énorme.

Une autre difficulté c'est que l'amende pécuniaire n'est pas toujours égale à elle-même. Vous connaissez tous les grandes oscillations dont les valeurs sont susceptibles ; or comme les amendes ne sont pas perçues en nature, mais qu'elles sont perçues en argent, il se peut que la même amende qui aujourd'hui produit pour le condamné un certain préjudice, lui produise dans un an un préjudice beaucoup moindre ou beaucoup plus fort. Je laisse de côté, dans ces oscillations des valeurs, les variations qui peuvent arriver même dans les monnaies.

Ces difficultés ont frappé depuis longtemps les criminalistes ; ils ont imaginé des remèdes, des moyens de rétablir l'égalité dans l'application des peines pécuniaires. Le remède qu'ils ont trouvé et qu'ils ont proposé avec une assurance qui a lieu de nous étonner, c'est le système des amendes proportionnelles, des amendes consistant, non dans des sommes déterminées, mais dans des parties aliquotes

de la fortune du condamné. Vous pouvez le voir dans plus d'un écrivain, et pour en citer un célèbre, dans Filangieri. L'amende fixée à un taux déterminé, disent ces écrivains, est une grande injustice; l'amende proportionnelle exclut toute plainte. Au lieu de condamner un homme à 10,000 francs d'amende, condamnez-le à perdre un dixième, un quart de sa fortune; l'amende est ainsi la même pour tout le monde et vous évitez des injustices.

Je me permets d'abord de nier le principe. Reprenons l'homme qui a 100,000 francs de rente et l'homme qui n'a absolument, pour se soutenir lui et sa famille, que les 1,500 francs, produit de son travail. On dira condamnez l'un et l'autre à perdre le tiers de sa fortune. Mais quand le premier aura perdu le tiers de sa fortune, il lui restera 67,000 fr. de reste. Il ne sera pas content, sans doute; les besoins factices, les besoins d'ostentation qu'il satisfaisait avec les 100,000 fr. de rente, il ne pourra plus les satisfaire aussi bien, mais le chagrin qu'il éprouvera de ne pouvoir plus faire autant de dépenses de pure fantaisie peut-il être mis en comparaison avec celui de l'homme qui, en perdant le tiers de ses 1,500 francs, n'aura plus de quoi donner du pain à sa famille. On ne peut dire que la peine sera la même pour l'homme qui, après avoir payé son amende, restera encore un grand seigneur et pour l'autre qui passera d'une petite aisance à la pauvreté.

Il y aurait donc une autre échelle à faire, si elle était possible; il faudrait faire une distinction entre l'indigence, l'aisance, la richesse et la grande for-

tune. Dès lors, tant que chacun reste dans une des sphères où il était placé, on pourrait dire que la peine est appliquée également ; mais dès que vous faites que l'un reste dans sa sphère et que l'autre descend dans une sphère inférieure, vous n'atteignez pas le but que vous prétendez atteindre.

Ce sont là, d'ailleurs, des idées faciles à exposer dans un livre. Mais il faut songer à la pratique. Comment établira-t-on ces parties aliquotes ? Il faudra donc connaître exactement la fortune de chacun ? Or, aujourd'hui que les fortunes mobilières tiennent une si grande place dans la société, vous représentez-vous ce système judiciaire qui consisterait à remonter à l'inventaire de la fortune de chacun pour appliquer une amende de 50 francs.

Ce sont donc des systèmes inapplicables. On ne peut pas dire, de l'amende en elle-même, qu'elle soit une peine absolument mauvaise. Elle a le grand avantage de pouvoir se fractionner facilement, elle a l'avantage de donner un avertissement plus ou moins sévère sans porter atteinte aux biens les plus précieux de l'homme, entre autres à la liberté individuelle. Et sous ces rapports l'amende pécuniaire est une peine dont la législation ne peut se passer. Les difficultés d'application sont réelles, mais je crois, quant à moi, qu'il est impossible de les éviter toutes d'une manière directe et positive. Je crois que tout ce que le législateur peut faire en pareille matière, c'est, premièrement, de ne pas abuser des peines pécuniaires, de crainte de tomber dans les inconvénients de la confiscation générale ; en second lieu,

de n'employer cette peine que dans la répression de certains délits; et, en troisième lieu, de laisser une assez grande latitude entre le maximum et le minimum de la peine, c'est-à-dire d'abaisser le minimum plus qu'il ne le ferait dans les autres peines, de sorte que la peine pécuniaire ne soit pas onéreuse pour ceux dont la fortune est peu considérable. Ce sont là des correctifs indirects, mais les autres je ne les connais pas encore et il n'y a pas, à mon avis, de criminaliste qui en ait signalé un seul qui soit praticable.

Je passe à la deuxième cause pour laquelle on peut enlever la propriété à un citoyen, je veux dire la cause d'utilité générale, d'utilité publique.

Dans les moments d'un besoin urgent, lorsque le citoyen doit tout sacrifier pour sauver son pays, pour maintenir son indépendance, lorsque le citoyen doit risquer sa vie même pour la défense de son pays, on conçoit qu'une portion du capital privé puisse être demandée comme un sacrifice dû au salut et à l'indépendance du pays. Mais ce sont là des cas tout à fait extraordinaires. En général, l'impôt frappe et doit frapper seulement le revenu et non le capital. Ce n'est donc pas d'impôts que nous parlons ici. Mais indépendamment de l'impôt, l'État peut avoir besoin de la propriété d'un individu, de la propriété d'un citoyen, pour raison d'utilité publique. C'est là la première nécessité qui se fait sentir dans toutes les sociétés qui entrent dans la carrière de la civilisation. Sans l'expropriation pour cause d'utilité publique,

la civilisation matérielle et par là la civilisation morale deviendrait impossible. Sans l'expropriation pour cause d'utilité publique, vous n'auriez ni routes, ni canaux, ni ports, ni monuments. Nous serions dans l'état où se trouvent aujourd'hui encore, en Europe même, des pays où la nature a inutilement prodigué ses trésors. Ils manquent de moyens d'exploiter ces trésors, de les mettre en rapport avec le monde commercial, avec l'Europe industrielle.

Mais il se présente alors une grave difficulté. Comment un simple particulier sera-t-il appelé à faire ce sacrifice à l'intérêt général? Paiera-t-il pour tous, donnera-t-il son bien pour tous? Ou bien obtiendra-t-il de tous une récompense, une compensation de ce qu'il doit perdre? Et comment sera-t-il protégé dans cette sorte de lutte? Quelles garanties lui donnera-t-on pour qu'il ne devienne pas victime de ceux qui sont chargés de faire jouer ce levier si puissant de l'intérêt général?

La plus ancienne ordonnance qu'on rencontre dans le droit français relativement à l'expropriation pour cause d'utilité publique est une ordonnance qui remonte à l'année 1303, à Philippe le Bel. Ensuite personne n'ignore combien cela a été appliqué, surtout sous le règne de Louis XIV et d'autres rois qui ont élevé de grands monuments en France. En général, c'était le pouvoir exécutif qui était chargé de faire l'expropriation; le pouvoir judiciaire n'intervenait que dans certains cas et assez rarement.

Lors de la révolution de 1789, j'ai eu déjà occasion de le faire remarquer, le droit de propriété fut

établi en termes sévères pour la société, favorables à l'intérêt particulier. La Constitution de 1791 disait dans l'article 17 de la déclaration des droits : « La » propriété étant un droit inviolable et sacré, nul » ne peut en être privé si ce n'est lorsque la né- » cessité publique légalement constatée l'exige évi- » demment, et sous la condition d'une juste et » préalable indemnité. » Et elle disait de nouveau dans son titre Ier : « La Constitution garantit l'inviola- » bilité de toutes les propriétés ou la juste et préa- » lable indemnité de celles dont la nécessité publi- » que, légalement constatée, exigerait le sacrifice. »

La Constitution de 1793 dit dans l'article 19 de la déclaration des droits : « Nul ne peut être privé de » la moindre portion de sa propriété sans son con- » sentement, si ce n'est lorsque la nécessité publi- » que l'exige, et sous la condition d'une juste et » préalable indemnité. »

L'article 358 de la Constitution de 1795 est la reproduction de la disposition du titre Ier de la Constitution de 1791.

Dans la Constitution de l'an VIII, vous ne trouvez pas de disposition de cette espèce. Mais l'article 545 du Code civil est venu suppléer au silence de la Constitution. « Nul ne peut être contraint de céder » sa propriété, dit cet article, si ce n'est pour cause » d'utilité publique, et moyennant une juste et préa- » lable indemnité. » Remarquez le mot *utilité* substitué au mot *nécessité* qui se trouvait dans les constitutions de 1791, 93 et 95. On aurait dit que cette modification préludait aux grands travaux de l'Empire

qui ne voulait pas se borner à la pure et stricte nécessité, mais voulait doter la France de notables améliorations et même de grands embellissements.

Quand on passe du principe général à l'exécution, quand on passe d'un aphorisme politique facile à écrire, à un système d'application, nous rencontrons sur notre route trois systèmes différents dignes d'attirer notre attention.

Sous l'Empire, la matière était réglée par le principe général posé dans le Code civil. Quels étaient les moyens d'exécution? Vous reconnaîtrez la vérité des observations que je viens de vous présenter. La loi d'exécution est la loi du 16 septembre 1807. A qui attribuait-elle le droit de déclarer l'utilité publique, et, qui plus est, de fixer l'indemnité juste et préalable? Ce droit, ce pouvoir est attribué à l'administration qui se trouve, vous le voyez, juge et partie. C'est l'administration qui demande l'expropriation, c'est l'administration qui déclare la nécessité d'exproprier, et c'est elle qui fixe l'indemnité, car elle s'est réservé le droit de nommer deux experts sur trois. Dès lors, il faut en convenir, les grands travaux étaient possibles, faciles même. Aussi ce fut l'époque des grands travaux entrepris directement par l'État. Mais il était impossible que ce système ne soulevât pas des plaintes nombreuses. Il en souleva, en effet, de très-nombreuses, de très-fréquentes, de très-vives, au point que ce même législateur, dont la volonté, certes, ne manquait pas de force et d'énergie, reconnut cependant qu'il fallait les prendre en considération.

De là la loi du 8 mars 1810, de là le deuxième système : l'intervention des tribunaux. Ce n'est plus l'administration, ce sont les tribunaux qui jugent, qui prononcent sur l'indemnité juste et préalable.

Quels ont été les résultats de ce système? On ne peut pas le dissimuler, des magistrats eux-mêmes l'ont reconnu, le juge est arrivé à pousser le respect de la propriété jusqu'à une sorte de superstition. Ce n'est pas un reproche que je veux lui faire, mais il en est arrivé là.

Le juge, en outre, n'agit pas seul, il n'agit que par l'intervention d'autres hommes. De là des lenteurs interminables, des chicanes sans fin et des indemnités hors de toute proportion avec la valeur des choses expropriées. Lors de la discussion de la dernière loi, un orateur digne de toute confiance fit connaître que, dans la Gironde, on avait payé 10,000 fr. quelques morceaux de terre qui n'en valaient pas 500. Mais voici un autre fait bien plus démonstratif : lors de la construction d'un canal, des terrains qui étaient imposés 3,261 francs ont été payés 2 millions 400,000 francs.

Il n'est donc pas étonnant qu'entre ces deux systèmes, l'un accordant toute puissance à l'administration au préjudice des particuliers, l'autre paralysant l'action publique par toutes ses lenteurs et ses exagérations, il n'est pas étonnant qu'on ait senti la nécessité d'un troisième système, c'est celui de la dernière loi dont j'aurai l'honneur de vous entretenir dans la séance prochaine.

SOIXANTE-QUATRIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Expropriation pour cause d'utilité publique (suite). Loi du 7 juillet 1833 : quatre opérations dans l'expropriation. — Déclaration d'utilité publique qui appartient au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif, par délégation, dans certains cas. — Désignation des biens à exproprier qui appartient à l'administration. — Jugement d'expropriation prononcé par les tribunaux ordinaires, après vérification des formes. — Règlement des indemnités, appartenant au jury.

Messieurs,

Si, avant la loi de 1810, des plaintes nombreuses et amères s'étaient fait entendre contre le système qui attribuait un pouvoir exorbitant à l'administration, depuis cette loi, en revanche, des plaintes réitérées s'étaient fait entendre de la part de l'administration elle-même et de la part de personnes qui, voulant exécuter de grands travaux d'utilité publique, d'intérêt général, se trouvaient arrêtées dans leurs projets par les entraves de la loi de 1810. Ce n'était donc pas une pure idée spéculative, ce n'était pas un besoin théorique qui amenait le législateur de 1833 à s'occuper de nouveau de cette matière aussi importante que difficile. D'un côté, les intérêts pri-

vés s'alarment avec une grande facilité, lorsqu'ils sont menacés de se trouver en présence de l'intérêt général ; de l'autre, en 1833, de nos jours, il est plus que jamais constaté par les besoins généraux de la société et par l'impulsion que le mouvement industriel des sociétés européennes vient de recevoir, il est plus que jamais reconnu qu'une législation qui, tout en accordant des garanties au droit des particuliers, ne rende pas impossible l'exécution des grands travaux d'intérêt général, est une législation éminemment appropriée à l'état des esprits et répondant à un besoin général.

Nous allons donc examiner la loi nouvelle, la loi du 7 juillet 1833 ; nous allons voir quelles en sont les bases fondamentales, les principes dirigeants, quel est le système, quelle est l'économie générale de la loi. Ce sont là des recherches qui rentrent dans notre enseignement. Ensuite l'application de cette loi repose sur un grand nombre d'opérations de détail, de précautions, de formalités, dont l'exacte connaissance appartient plus au droit administratif qu'au droit constitutionnel. Nous allons donc, je le répète, essayer de bien saisir le principe dirigeant, la base fondamentale de la législation nouvelle, l'économie générale de la loi.

Mais pour bien saisir le système de cette loi, il importe, avant tout, d'analyser l'opération complexe que le législateur s'est proposée, il importe, avant tout, de bien démêler quels sont les éléments divers dont se composait le problème que le législateur se proposait de résoudre. Et je m'empresse de faire

observer que cette analyse ne peut être faite qu'à l'aide de quelques notions générales qui empiéteront, il est vrai, sur la deuxième partie de notre cours, mais qui sont cependant nécessaires ici pour faire comprendre l'économie générale de la loi. Au surplus, il n'est pas un de vous, il n'est pas d'homme tant soit peu familiarisé avec l'étude du droit qui ne sache que, quelque mode qu'on prenne, il est à peu près impossible d'éviter l'emploi de quelques notions générales qui se rapportent à quelque autre partie de l'enseignement.

Or vous savez tous que le système gouvernemental de la France se compose de trois pouvoirs, qu'on appelle pouvoir législatif, pouvoir exécutif et administratif, et pouvoir judiciaire. Le mot gouvernement dont on fait constamment usage est un mot assez amphibologique. Le mot gouvernement s'applique aux trois pouvoirs; quand on dit : les formes du gouvernement sont telles, on entend alors par le mot gouvernement tous les pouvoirs de l'État. Le mot gouvernement s'applique plus particulièrement au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif pris ensemble, lorsqu'on parle de ces deux pouvoirs par opposition au pouvoir judiciaire. Ainsi l'on dit que le pouvoir judiciaire ne doit pas s'immiscer dans les actes du gouvernement, on entend par là les deux premiers pouvoirs. Enfin, le mot gouvernement s'applique plus particulièrement encore à un seul des trois pouvoirs, au pouvoir exécutif, à l'administration. Ainsi vous entendez dire tous les jours, dans le langage ordinaire, que le gouvernement a pris telle mesure, que

le gouvernement a fait tel ou tel acte ; on entend ici le pouvoir exécutif.

Les trois pouvoirs : le pouvoir législatif, qui est le pouvoir de l'initiative, de la pensée, de la résolution ; le pouvoir exécutif, qui, comme son nom l'indique, est le pouvoir de l'exécution, de l'action ; le pouvoir judiciaire, qui est le pouvoir chargé de juger les contestations spéciales qui peuvent s'élever sur l'exécution de la loi, ces trois pouvoirs, dis-je, sont ce qu'on appelle séparés. En quoi consiste proprement la séparation des pouvoirs ? Quels en sont les véritables caractères ? Comment cette séparation des pouvoirs se fait-elle sans que toutefois aucun pouvoir soit complétement détaché, pour ainsi dire, et isolé des autres ? Car trois roues qu'on ne ferait que placer à côté l'une de l'autre sans les engrener ensemble ne constitueraient pas une machine. Toutes ces questions se retrouveront dans la deuxième partie de notre cours. En attendant, je me borne à rappeler que chacun des trois pouvoirs a une certaine sphère d'attributions qui lui est propre, et que les autres pouvoirs ne peuvent, sans porter le trouble dans l'État, sans altérer l'organisation politique et constitutionnelle du pays, empiéter sur cette sphère d'attributions, qui est propre à l'un ou à l'autre pouvoir.

Ainsi, vous le savez tous, il y aurait dérangement complet si le pouvoir législatif s'avisait de réformer une décision judiciaire, de jouer le rôle de tribunal d'appel ; il y aurait perturbation non moins profonde, si le pouvoir judiciaire prétendait décider une ques-

tion d'une manière réglementaire; enfin, il y aurait perturbation et altération profonde, si le pouvoir exécutif, si l'administration s'avisait de prendre une décision législative proprement dite, ou de rendre une décision qui appartient au pouvoir judiciaire. Ce sont là des notions élémentaires que tout le monde possède.

Cela étant, quels sont les éléments dont se compose le problème que le législateur devait résoudre : expropriation pour cause d'utilité publique, expropriation conformément à l'article de la Charte qui dit que « l'État peut exiger le sacrifice d'une propriété » pour cause d'intérêt public légalement constaté, » mais avec une indemnité préalable. » Les conditions du problème sont posées rigoureusement dans la Charte; là se trouvent les éléments. Quels sont-ils?

Le premier, évidemment, c'est une déclaration d'utilité publique. La Charte exige évidemment cette déclaration d'utilité publique, lorsqu'elle dit : « pour cause d'intérêt public *légalement constaté*. » Voilà donc le premier élément de la question : la déclaration de l'utilité publique.

Le deuxième élément, c'est évidemment encore la désignation des propriétés particulières, qui pourront être frappées par la déclaration d'intérêt public et, en conséquence, expropriées. Qu'importe qu'il soit légalement déclaré qu'il est d'intérêt public d'ouvrir un chemin de fer de Paris à Versailles, de Paris à Saint-Germain? On peut aller de Paris à Versailles ou à Saint-Germain par une ligne qui sera

mathématiquement la plus courte; mais personne n'ignore que cette application de la ligne la plus courte est rarement possible dans les grands travaux de cette espèce; il peut être utile, il peut y avoir des raisons plus ou moins plausibles de passer par telle ou telle direction pour aller de Paris à Saint-Germain ou à Versailles. Reste à savoir quelle sera la route choisie, et ensuite, la ligne étant désignée, quelles sont les propriétés, les parcelles des propriétés, les bâtiments, les cours, les jardins qui seront spécialement atteints par la ligne. Il y a donc là, je le répète, deux éléments : la déclaration d'utilité publique, la désignation des propriétés qui devront être expropriées. Mais jusque-là nous sommes en présence d'une résolution et d'un projet, d'une résolution portant qu'il y aura tels travaux, tels ouvrages, que le projet suivra telle ligne, frappera telles propriétés, occupera tels biens, mais les possesseurs, les propriétaires de ces biens en sont encore les maîtres ; il ne leur a encore été rien pris, rien enlevé. Il faut donc le troisième élément, l'expropriation ; il faut que l'expropriation soit prononcée, il faut qu'un titre légal se trouve entre les mains de l'État ou des concessionnaires de l'État, qui les mette aux lieu et place des propriétaires, et les déclare maîtres de disposer de la chose. C'est donc là le troisième élément : le prononcé de l'expropriation.

Mais la Charte pose un autre élément, qui avait été déjà posé par le Code civil. Il y a l'indemnité préalable. Donc ni l'État, ni les concessionnaires de l'État ne peuvent être envoyés en possession, si

l'indemnité n'est pas préalablement acquittée, car il y aurait autrement violation de l'article de la Charte. Donc, outre le prononcé de l'expropriation qui au fond veut dire, il est vrai : si l'indemnité est acquittee, ces biens passeront dans la propriété de l'État ou des concessionnaires de l'État, il faut le règlement de l'indemnité qui doit précéder l'envoi en possession.

Tels sont les quatre éléments du problème.

Maintenant à qui appartient, à qui doit appartenir en principe chacune de ces quatre opérations? Si les principes que nous avons brièvement rappelés sont présents à votre esprit, la solution, vous la connaissez déjà, elle est une conséquence nécessaire de ces mêmes principes.

Qu'est-ce que la déclaration de l'utilité publique, de l'intérêt général? qu'est-ce que cette résolution en vertu de laquelle on décide qu'il est de l'intérêt de la société ou de son industrie, ou de son commerce, ou de sa défense, que tel ouvrage soit fait, tel travail entrepris? C'est évidemment une mesure législative, c'est un fait d'initiative, c'est une déclaration avant laquelle il n'y avait rien. On part là *ab ovo*; on dit : Il y a utilité que tel travail soit fait, comme on dit : Il est utile que telle loi soit rendue sur telle matière. C'est donc un actt législatif.

Ainsi la première question, par sa nature même, est complétement étrangère au pouvoir judiciaire. Ce n'est pas seulement par des raisons de convenance, c'est par la nature même des pouvoirs que le pouvoir judiciaire est complétement étranger à la déclaration d'utilité générale, c'est qu'il y a initia-

tive ; car le pouvoir judiciaire n'est chargé que d'examiner les contestations particulières qui peuvent s'élever au sujet d'une décision déjà prise. La déclaration d'utilité publique appartient donc, de sa nature, au pouvoir législatif.

Je dis qu'elle appartient de sa nature au pouvoir législatif. Si, dans certains cas, c'est le pouvoir exécutif qui fait la déclaration, il la fait par une délégation du pouvoir législatif qui lui laisse une action quasi législative dans la question.

Voilà le résultat des principes ; c'est exactement le sens de la loi écrite. L'article 3 de la loi de 1833 est ainsi conçu : « Tous grands travaux publics, » routes royales, canaux, chemins de fer, canalisa- » tion de rivières, bassins et docks, entrepris par » l'État ou par compagnies particulières, avec ou » sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec » ou sans aliénation du domaine public, ne pourront » être exécutés qu'en vertu d'une loi. — Une ordon- » nance royale suffira pour autoriser l'exécution des » routes, des canaux et chemins de fer d'embran- » chement de moins de vingt mille mètres de lon- » gueur, des ponts et de tous autres travaux de » moindre importance. »

Voilà la loi, voilà le législateur qui dit au pouvoir exécutif : Pour les grands travaux il faut une loi, pour les travaux de moindre importance il est inutile qu'on suive toute la filière que doit suivre une loi proprement dite, une ordonnance pourra suffire. Je dois faire remarquer d'ailleurs que s'il s'agissait d'un ouvrage de la deuxième catégorie, mais pour lequel

l'État fournirait des fonds ou pour lequel il y aurait aliénation du domaine public, il faudrait une loi et non plus seulement une ordonnance. Cela résulte non de la loi de 1833, mais des principes du droit public auxquels la loi ne déroge pas : que toute aliénation du domaine de l'État, que toute dépense à la charge du Trésor doivent être décrétées par une loi.

Vous voyez donc que, sur la première question, les principes et la loi sont d'accord.

Quelle est la garantie de cette disposition, quelle garantie le législateur a-t-il voulu donner que ces déclarations ne seront pas prises à la légère? C'est une enquête préalable. La loi en vertu de laquelle seront exécutés les grands travaux, l'ordonnance qui suffira pour les travaux de moindre importance devront être précédées d'enquêtes administratives dont les formes ont été déterminées par un règlement d'administration publique du 18 février 1834.

Je passe à la deuxième opération. Qu'est-ce que c'est que la désignation des propriétés dont on a besoin pour exécuter le travail d'utilité publique? Ce n'est au fond qu'une qualification de la première déclaration. Que serait en effet la première déclaration toute seule? Une pure et vaine abstraction. Si, après que le pouvoir législatif aura dit qu'il est utile de faire un chemin de fer de Paris à Versailles ou à Saint-Germain, le droit de déterminer par où passera ce chemin de fer était laissé à un autre pouvoir, au pouvoir judiciaire, par exemple, c'est ce dernier pouvoir qui serait le véritable maître de

la question. La deuxième déclaration n'est donc qu'une qualification de la première et doit appartenir également à la loi ou à l'ordonnance royale, dans les cas où l'ordonnance suffit pour autoriser les travaux.

Mais on peut encore analyser davantage la deuxième déclaration. Elle est double. On peut désigner la ligne. Cette désignation est tellement partie de la première que le législateur peut la faire. Ainsi rien n'empêche qu'en traitant la question de savoir si on fera un chemin de fer de Paris au Havre la loi rendue sur cette matière ne dise : Il y aura un chemin de fer de Paris au Havre, passant par tel ou tel point. La loi peut faire cela et elle le fera toujours quand il s'agira d'exécuter des ouvrages d'une grande étendue et de concilier les intérêts de différents pays.

Mais quand on a déterminé la ligne que doivent suivre les travaux, on ne sait pas encore quelles sont les propriétés particulières que la ligne atteindra. On ne connaît pas encore exactement les endroits par où la route devra passer, ni la quantité de terrain qu'elle devra prendre sur la propriété de tel ou tel. Il y a donc une deuxième désignation beaucoup plus spéciale, c'est l'application particulière de la ligne aux terrains et bâtiments; car la loi dont nous parlons ne s'applique qu'aux propriétés immobilières, ainsi que nous pouvons le voir par les articles 4 et 13 de la loi elle-même : « Art. 4. Les ingénieurs ou autres gens » de l'art chargés de l'exécution des travaux, lèvent » pour la partie qui s'étend sur chaque commune le

» plan parcellaire des terrains ou des édifices dont » la cession leur paraît nécessaire. » — « Art. 13. » A défaut de conventions amiables avec les proprié» taires des terrains ou bâtiments dont la cession » est reconnue nécessaire, etc... »

De ces principes, il résulte que la désignation générale peut être faite même par la loi ou l'ordonnance initiale dans le cas où l'ordonnance est permise; si elle n'est pas faite par la loi ou par l'ordonnance, la désignation des parcelles doit toujours être faite par le pouvoir administratif. Tel est le sens de la loi. Les formes de l'expropriation consistent, suivant l'article 2, « 1° dans la loi ou l'ordonnance » royale qui autorise l'exécution des travaux pour » lesquels l'expropriation est requise; 2° dans l'acte » du préfet qui désigne les localités ou territoires » sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, lorsque » cette désignation ne résulte pas de la loi ou de » l'ordonnance royale; 3° dans l'arrêté ultérieur » par lequel le préfet détermine les propriétés par» ticulières auxquelles l'expropriation est appli» cable. »

Vous voyez donc qu'il faut deux désignations. Si la loi n'en fait aucune, le préfet en doit faire deux : la désignation générale, puis la désignation particulière des propriétés ou parcelles de propriétés.

Ici nous touchons de plus près l'intérêt particulier. C'est déjà un grand préjugé que la désignation particulière de telle parcelle de propriété, de telle maison, faite par le préfet. L'expropriation s'ensuivra si le préfet s'est conformé à toutes les formes

prescrites par la loi. Dès lors l'intérêt particulier devait trouver des garanties pour faire valoir ses réclamations, pour faire décider cette importante question. Ces garanties sont indiquées au titre II de la loi. Je ne fais que les résumer : Tous les plans doivent être déposés pendant huit jours, au moins, à la mairie de la commune où sont situées les propriétés qu'on veut exproprier, et chacun peut en aller prendre connaissance. Les parties intéressées doivent être averties de plusieurs manières. L'avertissement se donne collectivement; il est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune, et affiché à la principale porte de l'église et à celle de la mairie; il est enfin inséré dans l'un des journaux des chefs-lieux d'arrondissement et de département. Il est ensuite formé une commission présidée par le sous-préfet et composée de quatre membres du conseil général du département ou du conseil d'arrondissement désignés par le préfet, du maire de la commune où les propriétés sont situées, et d'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux. Cette commission reçoit les observations des propriétaires, elle les appelle toutes les fois qu'elle le juge convenable, elle reçoit leurs moyens respectifs et donne son avis. Le procès-verbal des opérations doit être déposé au secrétariat de la préfecture pendant huit jours, et toutes les parties intéressées ont droit d'en prendre connaissance. Enfin, sur le vu de ce procès-verbal et des documents y annexés, le préfet détermine par un arrêté motivé les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en

prendre possession. S'il s'élève certains doutes, certaines objections que la loi prévoit, il y aura recours à l'autorité supérieure.

Telles sont les dispositions tracées en détail dans le titre II de la loi, voilà où se termine l'action gouvernementale proprement dite. Le gouvernement a dit : Il est d'intérêt général que cette opération soit faite, l'intérêt général demande le sacrifice de telles et telles propriétés. Le gouvernement a décidé qu'il est de l'intérêt général que telle propriété puisse être expropriée, son rôle direct est terminé. D'après les principes que nous avons exposés, le gouvernement ne peut pas exproprier lui-même, il ne peut pas fixer l'indemnité.

Mais, d'un autre côté, quant aux deux premiers éléments de la question, nul n'a le droit de réviser ni de réformer les actes émanés du gouvernement. Le pouvoir judiciaire ne peut pas dire au législateur : « Votre loi n'est pas bonne. » Il ne peut pas dire au pouvoir exécutif : « Votre ordonnance est fondée sur une erreur. » Il ne peut pas dire aux préfets : « Vos actes sont de nature à ne pas mériter notre sanction. » S'il disait pareille chose, le pouvoir judiciaire administrerait. Il ne peut donc paralyser aucune de ces dispositions, il ne peut pas retarder leur exécution. Que peut-il donc? Il ne peut pas révoquer ces décisions, empêcher l'exécution de ces actes. Non, sans doute, s'ils sont réellement des actes légaux, faits conformément à la loi, si les citoyens ont réellement obtenu les garanties que la loi leur donne. Hors de là, ces actes ne sont pas des actes légaux. Si,

au lieu de se conformer à la loi, le préfet avait agi capricieusement; si, au lieu de réunir la commission et de la composer comme la loi le prescrit, il ne l'avait pas réunie ou l'avait composée d'autres personnes que celles qu'indique la loi, etc., tous ces actes devraient être regardés comme s'ils n'existaient pas. Il y a donc une vérification à faire, non du fond des actes, mais de leur forme. Et les formes, Montesquieu l'a dit, d'autres l'ont dit également, et, malgré toutes les plaisanteries faites à ce sujet, c'est une chose qu'il ne faut jamais oublier, les formes sont nos garanties. Il y a donc une vérification à faire, mais vérification des formes, des conditions prescrites par la loi pour qu'on puisse arriver à l'expropriation. Les tribunaux, donc, ne peuvent juger ni de l'utilité de l'opération, ni du tracé que suivront les travaux, ni de la désignation des propriétés à exproprier; mais ils jugent de l'observation des formes voulues par la loi, ils sont là sur leur véritable terrain.

Il se fait donc une troisième opération, la vérification dont je parle, et ensuite le prononcé du jugement d'expropriation. Ici deux voies s'offraient au législateur, celle du conseil d'État et celle des tribunaux. Il a choisi les tribunaux et il a eu raison, les questions de propriété, d'expropriation sont des questions sur lesquelles le pouvoir judiciaire seul doit prononcer.

Voici les dispositions de la loi : « Article 13. A dé-
» faut de convention amiable, avec les propriétaires
» des terrains ou bâtiments dont la cession est re-
» connue nécessaire, le préfet transmet au procu-

» reur du roi dans le ressort duquel les biens sont » situés, la loi ou l'ordonnance qui autorise l'exécu- » tion des travaux, et l'arrêté du préfet mentionné » en l'article 11. — Article 14. Dans les trois jours, » et sur la production des pièces constatant que les » formalités prescrites par l'article 2 du titre Ier et » par le titre II de la présente loi ont été remplies, le » procureur du roi requiert et le tribunal prononce » l'expropriation pour cause d'utilité publique des » terrains ou bâtiments indiqués dans l'arrêté du » préfet..... » Vous voyez donc de quoi les tribunaux sont chargés.

On a demandé ce qui arriverait si pour un des ouvrages prévus à l'article 3 et pour lesquels le législateur a exigé une loi déclarative de l'utilité publique, il n'y avait qu'une ordonnance, si le préfet n'envoyait au tribunal qu'une ordonnance prescrivant ou autorisant un des travaux dont nous parlons? Je crois que cela ne peut pas faire difficulté ; le tribunal ne prononcerait pas l'expropriation. De quoi est chargé le tribunal? Il est chargé par l'article 14 de prononcer sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites ont été remplies. Or quelle est la formalité essentielle, fondamentale? C'est que pour les ouvrages dont il s'agit il faut une loi : toutes les fois donc qu'il n'y aura pas eu de loi pour ces ouvrages, l'expropriation ne sera pas prononcée.

Il n'est pas vrai de dire que, dans l'espèce, le tribunal empiéterait sur les attributions du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif en se constituant

juge de l'inconstitutionnalité de l'ordonnance. Le tribunal ne se constituerait juge de rien que d'un fait particulier : c'est que, la parcelle de terrain appartenant à tel ou tel individu étant demandée, il est chargé de vérifier si toutes les formes sont accomplies. Une forme manque, le tribunal, sans s'embarrasser d'autre chose, déclare que l'expropriation ne peut pas être prononcée, comme il le ferait si on lui présentait un arrêté du préfet non conforme à la loi.

Si le tribunal reconnaît qu'en effet toutes les formes et garanties requises par la loi ont été accomplies, que rien n'y manque, il prononce l'expropriation.

Mais ici commence la quatrième et la plus délicate opération. Prononcer l'expropriation, ce n'est pas envoyer le gouvernement ou le concessionnaire en possession des biens à exproprier. Il faut auparavant, et c'est la Charte qui le dit, que les indemnités soient réglées et acquittées. Mais on peut rencontrer ici la plus grande complication. Il est possible qu'il s'agisse d'une propriété démembrée, c'est-à-dire dont la nue propriété appartiendra à une personne et l'usufruit à une autre ; il se peut qu'il y ait des créances, des hypothèques inscrites ou non inscrites, des hypothèques légales, etc. Il fallait pour tout cela des garanties.

Aussi une des mesures préparatoires de l'envoi en possession a-t-il été le mode de purger le fonds à exproprier des hypothèques qui pourraient le grever. Le mode est resté tel que l'ont tracé le Code civil et

les autres lois sur la matière, mais les articles 16 et 17 de la loi l'ont implifié : « Article 16. Le jugement » sera immédiatement transcrit au bureau de la con- » servation des hypothèques de l'arrondissement, » conformément à l'article 2181 du Code civil. — » Article 17. Dans la quinzaine de la transcription, les » priviléges et les hypothèques conventionnelles, ju- » diciaires ou légales, antérieurs au jugement, seront » inscrits. — A défaut d'inscription dans ce délai, » l'immeuble exproprié sera affranchi de tout privi- » lége et de toutes hypothèques, de quelque nature » qu'ils soient, sans préjudice du recours contre les » maris, tuteurs ou autres administrateurs qui au- » raient dû requérir les inscriptions. — Les créanciers » inscrits n'auront, dans aucun cas, la faculté de sur- » enchérir, mais ils pourront exiger que l'indemnité » soit fixée conformément au titre IV. » Ainsi les termes sont abrégés.

Le législateur ensuite, pour simplifier beaucoup de questions, a mis le prix à la place de la chose : « —Article 18. Les actions en résolution, en revendi- » cation et toutes autres actions réelles ne pourront » arrêter l'expropriation, ni en empêcher l'effet. Le » droit des réclamants sera transporté sur le prix, » et l'immeuble en demeurera affranchi. » Ainsi vous avez une action en revendication sur l'immeuble, vous l'exercerez sur le prix ; vous avez un droit d'usufruit, vous avez une servitude sur l'immeuble, vous vous présenterez pour réclamer une portion de l'indemnité qui représentera le prix de l'immeuble. Mais, cela étant, vous usufruitier, vous créancier,

vous êtes intéressé à ce que l'indemnité soit fixée au taux le plus élevé possible, pour que votre usufruit soit plus fort ou votre créance mieux assurée ; vous avez donc le droit d'intervenir à la fixation de l'indemnité, soit pour déclarer si le prix offert vous paraît acceptable, soit pour le débattre. Tels sont, en abrégé, les droits des tiers ; la loi a pris beaucoup de précautions à cet égard.

Maintenant tous ces tiers, créanciers ou autres, ont refusé le prix amiablement offert ; il s'agit donc de débattre le prix devant une autorité compétente, de fixer l'indemnité et de la payer ou de la déposer à la caisse des dépôts et consignations. C'est ici le dernier acte et c'est ici que la loi, ainsi que je vous l'ai dit à la fin de la dernière séance, offre un fait remarquable, un système nouveau dans la législation française.

La question du règlement de l'indemnité est renvoyée à un jury spécial, et nous avons là un premier exemple de l'application du jury en matière civile. Vous avez entendu parler de quelques efforts qui furent faits dans l'Assemblée constituante pour que, à l'imitation de ce qui se passe en Angleterre, le jury fût appliqué non-seulement au criminel, mais aussi au civil. C'était, il faut en convenir, un désir tout à fait prématuré. L'application du jury au civil suppose un tout autre système de procédure que celui que nous avons. Si vous voulez appliquer le jury en matière civile, vous devez d'abord avoir un système de procédure qui ramène les questions à une pure condamnation pécuniaire, à des dommages-intérêts ; il

faut que vous puissiez arriver à proposer au jury une question simple comme en Angleterre. « Pour le de-» mandeur ou pour le défendeur ? Vous prononcez-» vous pour l'un ou pour l'autre ? » Le jury répond je suppose : « Pour le défendeur, » et fixe le quantum des dommages-intérêts. Tout cela se fait avec une grande rapidité, avec la même rapidité que les verdicts en matière criminelle. Mais si le procès est compliqué, s'il y a à débattre des questions de donations entre vifs, de testaments, etc., les avocats venant aider encore à compliquer les questions, il est difficile que le jury sache quelle décision prendre. En pareilles matières, ce ne sont plus des jurys improvisés qu'il faut, mais des gens du métier. Les Anglais eux-mêmes commencent à s'éloigner un peu du principe et à livrer au jury des questions trop compliquées, s'ils allaient un peu plus loin dans cette voie, ils pourraient bien finir par compromettre l'institution même du jury en matière civile.

Quoi qu'il en soit, vous voyez ici une application du système anglais, c'est le jury qui est chargé de rendre la quatrième décision. Comment se forme ce jury ? Il se prend sur la liste générale du jury ; seulement le sort n'y est pour rien, c'est le conseil général du département qui forme une liste annuelle pour chaque arrondissement, liste qui ne peut être de moins de trente-six personnes et de plus de soixante-douze (art. 29). Je laisse de côté Paris qui est une exception. Voilà la liste annuelle, liste qui n'est pas formée par le sort, mais par le conseil général du département.

C'est la cour royale, là où il y en a une, et dans les autres départements, c'est le tribunal du chef-lieu judiciaire du département qui, sur la liste annuelle, désigne seize personnes pour former le jury spécial, plus quatre jurés supplémentaires. Les récusations se bornent à quatre, mais sont péremptoires, c'est-à-dire qu'on n'a pas à alléguer de motifs, deux appartiennent à l'administration, deux aux parties intéressées (art. 34). Le jury n'est constitué que lorsque douze jurés sont présents (art. 35). Mais voici une autre exception aux règles ordinaires : Les jurés ne peuvent délibérer valablement qu'au nombre de neuf au moins (même article), de sorte que le jury est de douze, mais que si un, deux, trois manquaient, la délibération pourrait avoir lieu, pourvu qu'il restât au moins neuf jurés.

Quant à la délibération, elle n'a rien de bien spécial. Voyez les articles 36, 37 et 38.

Enfin, dans un titre particulier, la loi trace certaines règles pour l'appréciation équitable de certaines indemnités.

La décision du jury est remise par le président, qui est un des jurés, au magistrat directeur du jury, qui est un membre du tribunal; et alors, quand la décision du jury est rendue, le magistrat directeur du jury déclare cette décision exécutoire; il statue sur les dépens d'après les règles de la loi et envoie l'administration en possession de la propriété, à la charge de se conformer aux dispositions des articles 53, 54 et suivants, c'est-à-dire de payer préalablement les indemnités fixées par le jury entre les

mains des ayants-droit ou de faire des offres réelles et de consigner le prix.

Telle est l'économie générale de la loi. Certes, si on en excepte peut-être quelques lenteurs, quelques longueurs dans certains détails, on ne peut méconnaître que c'est une des lois spéciales dont l'économie est le plus rationnelle et le plus facile à saisir.

Ainsi quatre opérations très-distinctes. Déclaration initiale qui, par sa nature, appartient au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif, par délégation, dans certains cas; — désignation des biens à exproprier qui appartient à l'administration; — jugement d'expropriation prononcé par les tribunaux ordinaires après vérification des formes; — règlement des indemnités appartenant au jury. Et c'est sur la déclaration du jury que l'administration ou les concessionnaires sont envoyés en possession, à la charge du paiement préalable ou du dépôt à la caisse des dépôts et consignations de l'indemnité prescrite par la Charte constitutionnelle.

SOIXANTE-CINQUIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Expropriation de choses mobilières; réquisitions en nature en temps de guerre; inconvénients de ce moyen de pourvoir aux besoins des troupes; difficulté d'établir à cet égard des règles précises.
Législation sur le desséchement des marais; loi du 16 septembre 1807 ; examen des principales dispositions de cette loi.

MESSIEURS,

Nous avons examiné les principes fondamentaux et l'économie générale de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette loi ne s'applique pas indistinctement et sans exception à tous les cas où la propriété particulière pourrait se trouver en conflit avec un intérêt général, avec l'utilité publique. Évidemment, ainsi que cela résulte notamment de l'article 4 de ladite loi, le législateur n'a eu en vue que l'expropriation des terrains ou des édifices dont la cession paraît nécessaire pour l'exécution de certains travaux d'utilité publique. Elle ne pourrait donc pas s'appliquer aux meubles, aux choses mobilières, si ce n'est à ceux des meubles qui, comme nous l'avons dit déjà, se trouveraient faire, en quelque sorte, partie de l'immeuble, que le pro-

priétaire y aurait laissés et dont il devrait être indemnisé. Mais quant aux choses mobilières proprement dites, la loi ne s'en occupe pas. On peut bien cependant se représenter l'État ayant besoin de certaines choses mobilières, mais il est vrai qu'en règle générale l'État pourrait facilement les obtenir par les voies ordinaires, et sans avoir recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Si l'État a besoin de blé, de chevaux, de drap ou de toile, il ne se trouve pas, vis-à-vis des détenteurs de ces objets, dans la position où il serait vis-à-vis de propriétaires d'immeubles placés sur le tracé d'un chemin de fer, et qui, par leur refus de ces immeubles, rendraient absolument impossible l'exécution du travail. Pour des chevaux, du blé, du drap ou de la toile, si l'un ne veut pas en donner, d'autres s'empresseront d'en offrir.

Ainsi, en règle générale, il est vrai que, par le moyen des achats qu'il peut faire comme un simple particulier, l'État suffit à ses besoins pour ce qui concerne les choses mobilières, et il est difficile, en temps ordinaire, de se représenter l'État ayant besoin d'une chose mobilière, dont il ne pourrait acquérir la propriété que par expropriation forcée.

Mais ce qui est vrai dans les cas ordinaires peut, il faut en convenir, cesser d'être vrai dans des circonstances extraordinaires, et il n'est pas un de nous qui soit assez jeune pour ne pas se rappeler quelqu'une de ces circonstances extraordinaires, ou, du moins, pour ne pas ena voir entendu parler. Ainsi, en temps de guerre, sans doute les gouvernements

font leurs efforts pour suffire aux besoins de la guerre au moyen des fournitures et des contrats réguliers. Mais ces moyens ne sont pas toujours suffisants à la défense du pays, au salut de l'armée, et nous avons vu qu'on recourt alors à un autre moyen, au moyen des réquisitions en nature, moyen, il faut le dire, fâcheux, très-fâcheux, non-seulement pour les populations qui s'y trouvent soumises, mais pour les armées et pour l'État lui-même; pour les populations qu'elles vexent et qu'elles ruinent; pour les armées auxquelles elles ne fournissent que des ressources irrégulières et insuffisantes, en même temps qu'elles y favorisent l'indiscipline et excitent contre elles les plus violentes antipathies; pour l'État enfin qui, tôt ou tard, paie, et paie souvent plus qu'il n'a reçu, car les abus de ces réquisitions en nature sont très-grands. On a souvent la main bien facile quand il s'agit de délivrer des bons auxquels on attache dans le moment peu d'importance, et tôt ou tard on arrive à surcharger le Trésor d'un poids beaucoup plus lourd que celui des fournitures ordinaires. Mais tout en reconnaissant, et nul ne les conteste, les inconvénients graves du système des réquisitions, pour se promettre qu'on n'y aura jamais recours, il faudrait pouvoir affirmer qu'on sera toujours maître des circonstances, et que des cas imprévus ne viendront jamais frapper le pays.

Sur cette matière, précisément parce qu'il y a toujours là quelque chose d'exceptionnel, quelque chose qu'on n'imagine que dans des cas extraordinaires, la législation n'offre que peu ou point de règles.

Il y a un décret du 19 brumaire an III qui cherche à régulariser les réquisitions en nature par l'intervention de l'autorité municipale ; un autre du 15 décembre 1813, qui cherche également à régler ces réquisitions par l'intervention des préfets ; mais, encore une fois, de ces dispositions les unes sont incomplètes, les autres ne seraient nullement rassurantes, s'il s'agissait d'une expropriation en temps ordinaire et pouvant être soumise aux règles du droit commun. En général, on ne peut pas se le dissimuler, le pays, ou du moins la portion du pays qui se trouve placée sous ce régime, est soumise à l'arbitraire. Elle doit en prendre son parti lorsque le fait lui-même tourne au profit de la défense du pays et de la sûreté générale. Si, au contraire, l'expropriation d'un meuble devait se faire dans des circonstances ordinaires, nul doute que le propriétaire d'une chose mobilière n'eût droit à la garantie de la Charte comme le propriétaire d'un immeuble. Quand la Charte a dit que toute propriété est inviolable, quand elle a ajouté que l'État pouvait exiger le sacrifice d'une propriété, mais que cela ne pouvait avoir lieu que pour cause d'utilité publique légalement constatée, la Charte n'a pas distingué entre le meuble et l'immeuble ; la même garantie doit donc être accordée à l'un et à l'autre, et si la loi de 1833 ne s'en occupe pas, c'est à cause de sa rareté.

Je passe à un point plus important et d'une application plus fréquente et plus utile. Parmi les immeubles, il en est qui ne sont pas dans l'état normal, qui ne sont pas dans l'état de propriétés terri-

toriales, qui n'ont qu'une portion de la valeur dont ils seraient susceptibles. Je veux parler des marais.

Vous savez qu'il se forme des marais là où les eaux n'ont pas d'écoulement naturel. L'histoire nous apprend que, dans les temps anciens, la plus grande partie de l'Europe était couverte de bois et de marais ; et on comprend que, dans un pays aussi accidenté que l'Europe, traversé par de grandes chaînes de montagnes dont la marche n'est pas toujours régulière, qui se ramifient à de très-grandes distances, les énormes masses d'eaux qui descendent des montagnes ne trouvent pas toujours le passage nécessaire pour s'écouler, et de là les marais. Sans doute cet état de choses a été par la main d'une civilisation puissante singulièrement amélioré et nous ne nous doutons pas quand nous traversons des prairies magnifiques, qu'il y avait là des marais à peine abordables. Quelques-unes de ces grandes métamorphoses cependant ne remontent pas à des temps fort reculés. Le voyageur qui traverse la superbe vallée de la Chiana, en Toscane, peut se rappeler que, il y a quelques années, il y avait là un marais pestilentiel, et qu'on a créé le sol où l'on voit aujourd'hui ces belles cultures, en forçant les eaux qui descendent des pentes fertiles des Apennins, à s'arrêter dans des cases de terrains et à y déposer le limon dont elles sont surchargées. C'est ainsi que le sol s'est élevé et qu'à la place d'un marais pestilentiel on a aujourd'hui une vallée fertile qui donne les plus riches moissons.

Malgré cela, je le répète, même dans les pays les plus civilisés, et en France, et en Allemagne, et en

Italie, vous rencontrez souvent d'assez grandes étendues de terrains formant de véritables marais; un de ces marais est célèbre par tout ce qu'en ont raconté les innombrables voyageurs qui le traversent, je veux parler du grand marais de Terracine, de ce qu'on appelle les marais pontins, marais qui remontent à un âge fort reculé et sur lesquels le génie de l'homme avait commencé à s'exercer avec succès lorsque les vicissitudes politiques sont venues rendre ses essais complétement inutiles. Eh bien, que voit d'abord l'homme qui traverse cette immense étendue? Un ciel superbe, un soleil magnifique, une atmosphère qui paraît d'une pureté admirable, une végétation riche et puissante. Au milieu de toutes ces richesses d'une nature qui paraît, en quelque sorte, se moquer de l'homme, quelques centaines de cadavres se promènent dévorés par la fièvre, pâles, tremblants, ne venant en ce monde que pour descendre rapidement dans la tombe. Tel est l'effet du marais. Et malheur au voyageur qui, attiré par la douceur apparente du climat, par ce qu'il y a de doux dans l'atmosphère, croirait pouvoir se livrer au sommeil au milieu de cette nature qui paraît si belle!

Ce qui est vrai des marais pontins est vrai d'autres marais, c'est une source de miasmes pestilentiels. Les marais donc sont non-seulement une propriété presque inutile entre les mains du propriétaire lui-même, mais une propriété nuisible à tout ce qui les entoure. Ce n'est donc plus le cas d'une propriété ordinaire. Celui qui ne défriche pas son terrain nuit avant tout à lui-même : si l'on peut dire qu'il nuit

jusqu'à un certain point à la chose publique, ce n'est là qu'un mal indirect. Mais celui qui conserve sa propriété dans l'état de propriété pestilentielle, celui qui en fait un immense dépôt de poisons, celui-là se trouve dans une position particulière. Or, il est prouvé que, lors même que les terrains marécageux ne sont pas pestilentiels comme ceux dont je viens de parler, ils sont cependant toujours nuisibles à la santé publique; car si les habitants de ces localités ne meurent pas tout à fait aussi rapidement que dans celles dont nous venons de parler, ils traînent une vie misérable toujours abrégée par la maladie. Le moindre inconvénient de ces pays-là c'est donc de rendre la vie difficile et de paralyser la puissance du travail.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que les gouvernements aient cru pouvoir recourir en pareil cas à une législation spéciale et apporter un soin tout particulier au desséchement des marais, à ce puissant moyen de salubrité et de prospérité.

Si chaque marais était d'une faible étendue et n'appartenait qu'à un seul propriétaire, le problème aurait été assez facile à résoudre. On aurait, si je puis parler ainsi, mis le marché à la main à ce propriétaire, et on lui aurait dit : « Desséchez votre marais ou abandonnez-le, » et l'indemnité aurait été facilement déterminée. Mais ce n'est pas ainsi que les choses se passent en général. Un marais appartient ordinairement à un grand nombre de propriétaires, les uns riches, les autres à peine dans l'aisance. Dès lors il est très-difficile d'arriver au desséchement par

l'action même des propriétaires, parce qu'il est très-difficile, parce qu'il est même à peu près impossible d'obtenir que des personnes si nombreuses, ayant des intérêts si peu homogènes, puissent s'entendre pour dessécher le marais ou pour le laisser dessécher. Vous savez tous que le desséchement d'un marais est une opération longue et difficile. Il y a des siècles qu'on étudie pour trouver le moyen de dessécher les marais pontins. On y a dépensé de grosses sommes; le gouvernement français lui-même y a envoyé les plus habiles ingénieurs. Ajoutez enfin que ces desséchements demandent souvent des avances très-considérables, dépenses dont la rentrée et le profit ne peuvent être attendus qu'à des époques fort éloignées.

Enfin, une dernière considération, c'est que dans certains cas le desséchement ne doit être fait que conformément à certaines mesures sanitaires, sans lesquelles la mauvaise influence du marais augmenterait encore. Vous savez tous qu'il y a des mois de l'année où les marais sont encore plus pestilentiels qu'à l'ordinaire, parce qu'alors l'eau diminue. Quand l'eau est élevée, les marais sont moins nuisibles à la santé que lorsqu'elle baisse sans qu'il y ait desséchement.

Toutes ces considérations justifient l'intervention plus directe du législateur dans la question des marais.

La loi qui régit cette matière est la loi du 16 septembre 1807. L'État a le droit d'ordonner le desséchement; il peut l'exécuter lui-même ou bien, et

c'est sans doute le meilleur parti à prendre, il peut le confier à des soumissionnaires, à des concessionnaires; en troisième lieu, il est naturel que, si les propriétaires eux-mêmes s'entendent pour obtenir la concession, pour opérer le desséchement, le gouvernement les préfère à des étrangers. On doit se conformer aux règles et aux plans que donne l'autorité pour opérer le desséchement sans nuire à la santé publique. Voilà les bases de cette législation spéciale ; ce que je viens de vous dire vous le trouvez dans les articles 1 à 6 de la loi.

Mais que devient le droit du propriétaire? quel sera le droit du concessionnaire? Quand de grands capitaux auront été versés sur ce sol marécageux, que deviendront le droit du premier propriétaire et celui du capitaliste? La loi a adopté le principe que voici : Qu'ont fait ces capitaux? Ont-ils été employés au rebours du bon sens, n'ont-ils rien produit d'utile ni pour le propriétaire, ni pour l'État, que les capitalistes qui ont obtenu la concession s'imputent à eux-mêmes leur faute, leur tort. Mais si, au contraire, l'emploi de ces capitaux a augmenté la valeur du fonds, s'il y a réellement une plus value, il est évident que les capitalistes qui ont opéré le desséchement ont un droit sur la plus value, ils ne sauraient prétendre à la plus value tout entière puisqu'elle est le résultat combiné du sol et de l'industrie, ils ont donc droit à une partie de la plus value. Comment peut-on évaluer cette plus value? Le bon sens le dit : par une estimation de la valeur des marais avant et après l'exécution des travaux.

Les propriétaires doivent donc aux concessionnaires une portion de la plus value que les fonds ont acquis. Maintenant il n'est pas facile de payer, car si le propriétaire du fonds n'a pas d'autre fortune, comment remboursera-t-il les concessionnaires? La loi lui offre trois moyens. Libre à lui de rembourser les concessionnaires en argent, ou bien de leur céder une portion des terrains desséchés, ou bien de constituer à leur profit une rente de 4 p. 100; et de même que l'entrepreneur, que l'architecte a privilége sur la maison où il a fait ses travaux, ainsi ces capitalistes ont privilége sur la plus value des terrains desséchés.

Si aucun de ces moyens n'était possible, c'est-à-dire si les propriétaires mettaient tellement de mauvaise volonté que le desséchement par concession devînt impossible, alors la loi aurait recours au moyen extrême, elle ordonnerait l'expropriation du marais pour cause d'utilité publique. Alors, non plus seulement le droit de dessécher, mais la cession même du sol serait ordonnée par un règlement d'administration publique et l'indemnité serait réglée par une commission qu'on appelle commission de desséchement.

Je termine par une question qui s'est élevée à ce sujet et qui mérite votre attention. Voilà l'indemnité réglée dans la loi de 1807 par la commission de desséchement. Or, cette disposition est-elle toujours en vigueur? Si on procédait aujourd'hui à l'expropriation d'un marais, est-ce à la commission du desséchement qu'il appartiendrait de fixer l'indemnité? Je

ne le crois nullement. L'article 67 de la loi de 1833 dit : « La loi du 8 mars 1810 est abrogée. Les dis» positions de la présente loi seront appliquées dans » tous les cas où les lois se réfèrent à celle du 8 » mars 1810. » Je pars de là : la loi de 1810 est abrogée. Maintenant cette partie de la loi de 1807 qui renvoyait à la commission de desséchement, puis un appel au conseil d'État, en d'autres termes, à l'administration, cette loi est-elle en vigueur? Quant à moi, je ne le pense pas et je me fonde sur la loi du 8 mars 1810 qui se termine par cette disposition : Article 27. « Les dispositions de la loi du 16 sep» tembre 1807 et de toute autre loi qui se trouverait » contraire aux présentes, sont abrogées. » Or, qu'est-ce que la loi de 1810? C'est la loi qui substitue le pouvoir judiciaire au pouvoir administratif pour la fixation de l'indemnité. Donc la loi de 1807 a été abrogée par la loi de 1810, mais celle-ci a été, à son tour, abrogée par la loi de 1833. Donc, aujourd'hui, c'est le jury qui doit fixer l'indemnité, même dans le cas d'expropriation d'un marais. Telle me paraît être la juste et droite interprétation de ces diverses parties de la législation. Et je vous le demande, quelle raison y aurait-il d'accorder la garantie du jury au propriétaire d'un champ, d'un pré, d'une maison, et de la refuser au propriétaire d'un marais? Aucune, évidemment. Or, quand on se trouve en présence d'une exception claire et patente, il faut se conformer à la loi écrite, quelque opinion qu'on ait d'ailleurs; mais quand il faut faire

effort d'interprétation, l'effort doit être fait pour ramener les cas particuliers au cas général et traiter de même ceux qui se trouvent dans des cas semblables.

SOIXANTE-SIXIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Législation sur l'exploitation des mines, minières et carrières. Loi du 21 avril 1810. Examen des principes dirigeants en fait de mines. La propriété de la mine peut être séparée de la propriété de la surface; droits attribués en ce cas au propriétaire de la surface.

Expropriation par les travaux militaires et par les travaux de la marine en temps ordinaire et en cas d'urgence. Dispositions de la loi de 1833 pour le premier cas, et, pour le second, formes plus rapides de la loi du 30 mars 1831. — Dispositions de la même loi au sujet de l'occupation temporaire des propriétés bâties ou non bâties.

MESSIEURS,

Les restrictions au droit de propriété par l'exploitation des mines, minières et carrières, sont aussi réglées par une législation spéciale. C'est la loi du 21 avril 1810 qui règle, en ce qui concerne l'exploitation des mines, les droits des propriétaires du sol et ceux des exploitants des mines, minières et carrières. C'est cette loi qui pose les principes de la matière; et, ici comme pour les autres restrictions au droit de propriété que nous avons examinées, nous nous bornerons à signaler quelques principes dirigeants.

Le législateur, avant tout, a distingué ces exploitations en mines, minières et carrières; distinction qui

a quelque importance, parce qu'elle a influé sur les dispositions de la loi et sur les règlements de police qui l'accompagnent. Il a appelé mines « celles con-
» nues pour contenir en filons, en couches ou en
» amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure,
» du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre,
» de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth,
» du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'anti-
» moine, du molybdène, de la plombagine ou autres
» matières métalliques, du soufre, du charbon de
» terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de
» l'alun et des sulfates à base métallique. » Celles qui contiennent « les minerais de fer dits d'alluvion, les
» terres pyriteuses propres à être converties en sul-
» fates de fer, les terres alumineuses et les tourbes, »
ne sont pas qualifiées *mines;* on les a appelées *minières*. Enfin le mot *carrière* désigne, dans le langage de la loi, ce qu'il désigne même dans le langage ordinaire :
« Les carrières renferment les ardoises, les grès,
» pierres à bâtir et autres, les marbres, granits,
» pierres à chaux, pierres à plâtre, les pouzzolanes,
» le trass, les basaltes, les laves, les marnes, craies,
» sables, pierres à fusil, argiles, kaolin, terres à fou-
» lon, terres à poterie, les substances terreuses et
» les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses
» regardées comme engrais, le tout exploité à ciel
» ouvert ou avec des galeries souterraines. »

Telle est la distinction fondamentale de la loi. Elle se trouve aux articles 2, 3 et 4. Cela entendu, nous allons examiner quels sont les principes dirigeants de la matière en fait de mines proprement dites ; les

autres dispositions de détail, en ce qui concerne l'exploitation des minières et des carrières, étant moins importantes, ne feront pas le sujet de nos recherches.

La mine, dans le système de la loi, constitue ou peut constituer une propriété distincte de la propriété du sol, ou, pour parler comme parle la loi, de la propriété de la surface. Ainsi l'article 7 de la loi dit en propres termes : « L'acte de concession (concession » faite par un règlement délibéré en conseil d'État) » donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle » est dès lors disponible et transmissible comme » tous autres biens, et dont on ne peut être exproprié » que dans les cas et selon les formes prescrites pour » les autres propriétés. » Or, comme la concession peut être faite à d'autres qu'au propriétaire de la surface, il résulte, comme conséquence nécessaire, que la mine constitue une propriété distincte, qui peut bien se trouver réunie avec la propriété de la surface, mais qui peut aussi en être séparée.

Voilà le premier principe dirigeant. Ainsi, il y a eu évidemment une considération d'intérêt général qui a dominé dans la pensée du législateur. C'est évidemment une exception, une restriction au principe général en matière de propriété, principe rappelé dans l'article 552, § 1er, du Code civil : « La propriété du » sol emporte la propriété du dessus et du dessous. » Ici ce principe n'est pas appliqué ; le gouvernement concède la mine ; l'acte de concession donne la propriété perpétuelle de la mine concédée, que le propriétaire soit en même temps propriétaire de

la surface, ou que les deux propriétés se trouvent dans des mains différentes.

Mais cette concession, tout en donnant la propriété perpétuelle de la mine, ne donne pas cependant au concessionnaire une propriété pleine, entière, absolue, sans charges ni restrictions ; car l'exploitation de la mine ne peut être faite d'abord qu'en vertu de l'acte de concession, et à la condition de se conformer aux règles tracées dans cet acte ; ce n'est donc pas une propriété dont on puisse user et abuser, dont on puisse disposer complétement à son gré.

La concession, ai-je dit, peut être faite à toute personne quelconque. Sans doute, le propriétaire du sol, de la surface, peut demander la concession comme tout autre ; mais toute personne quelconque est admise aussi à la demander, si elle découvre l'existence de cette mine et que personne ne l'exploite encore. En effet, le législateur dit à l'article 13 : « Tout Français, ou tout étranger, naturalisé ou non » en France (tant il voulait étendre le droit, tant il voulait être certain qu'une mine étant donnée, il se trouverait quelqu'un qui se chargeât de l'exploiter et en demandât la concession !), « tout Français, ou » tout étranger, naturalisé ou non en France, agis- » sant isolément ou en société, a le droit de deman- » der et peut obtenir, s'il y a lieu, une concession » de mines. » Seulement « l'individu ou la société » doit justifier des facultés nécessaires pour entre- » prendre et conduire les travaux, et des moyens de » satisfaire aux redevances et indemnités qui lui se- » ront imposées par l'acte de concession. » (Art. 14.)

Cette disposition vous révèle la pensée du législateur. Pourquoi a-t-il apporté une restriction si grave au droit de propriété dont il s'empresse, en toute autre circonstance, de proclamer l'inviolabilité? Serait-ce pour s'assurer quelques redevances, une petite participation au produit des mines? Non, certes. Car, comme il impose les exploitations agricoles au profit de l'État, comme il impose d'autres exploitations industrielles, il pouvait, sans dévier du principe général, imposer aussi les exploitations des mines, il pouvait dire aux concessionnaires de mines comme il dit aux autres entrepreneurs d'industrie : « Vous me paierez un impôt, un revenu de tant pour cent sur vos produits, et je prendrai telles et telles mesures pour que l'État ne soit point fraudé. » Il n'y avait donc là aucune raison d'exception, mais, je le répète, la pensée du législateur est révélée dans l'article dont je viens de vous donner connaissance. L'individu ou la société qui demande la concession d'une mine doit justifier des facultés nécessaires pour entreprendre et conduire les travaux, et des moyens de satisfaire aux redevances et indemnités qui lui seront imposées par l'acte de concession. A tort ou à raison, le législateur a imaginé qu'il se pouvait que des mines ou des minières considérables se trouvant sous le sol de propriétaires ou apathiques, ou indolents, ou peu éclairés, ou dépourvus de moyens suffisants pour les exploiter ou les faire exploiter, ces richesses souterraines fussent perdues pour le pays. J'ai dit à tort ou à raison, car c'est là une appréciation de l'activité de l'intérêt particulier.

Certes, un propriétaire qui a sous son sol une mine ou une minière, est intéressé autant que personne à l'exploiter directement ou à se procurer par l'association ou par le crédit les moyens de l'exploiter ou de la faire exploiter. Si on avait placé assez de confiance dans l'activité de l'intérêt particulier pour s'en rapporter à lui du soin d'exploiter les mines, tout se serait borné à des règlements de police pour la sûreté publique et à un impôt semblable à ceux qui pèsent sur les autres industries. C'est donc parce que la chose a paru d'un intérêt assez grand et assez général pour n'être pas abandonnée complétement à l'action de l'intérêt individuel que le législateur a adopté les principes que je viens d'exposer.

Il y a peut-être d'autres raisons traditionnelles et historiques. Car jadis ces propriétés, ces exploitations étaient regardées comme une sorte de droit régalien dont les gouvernements se croyaient seuls investis. Dès lors le principe du Code civil était énoncé d'une manière exorbitante, et la loi de 1810 l'a modifié selon les idées dont je viens de parler et qui remontent jusqu'au moyen âge, jusqu'aux temps de la féodalité.

Quoi qu'il en soit, voilà les principes dirigeants aujourd'hui. L'acte de concession détache réellement la propriété de la mine de la propriété de la surface. Il est possible, je le répète, que la même personne soit propriétaire de l'une et de l'autre, mais ce sont au au fond deux propriétés indépendantes l'une de l'autre.

Supposons maintenant que le propriétaire de la mine ne soit pas propriétaire de la surface, en ré-

sulte-t-il que le propriétaire de la surface sera effectivement privé de toute espèce de participation quelconque aux produits de cette richesse minérale qui gît sous la surface de sa propriété? La loi l'a-t-elle déshérité à ce point? S'est-elle contentée de dire qu'on l'indemniserait des dégâts qu'on ferait à la surface de sa propriété? Vous concevez, en effet, que les intérêts du propriétaire de la surface se présentent sous un double point de vue : 1° a-t-il quelque droit relativement à la mine elle-même? 2° quand même il n'aurait aucun droit relativement à la mine elle-même pourra-t-on impunément traverser son champ, sillonner son terrain, renverser ses travaux et ses récoltes, faire des galeries souterraines, l'empêcher pendant un temps assez long de veiller à ses travaux agricoles?

Quant à la première question, si le propriétaire de la surface du sol n'est pas concessionnaire, la loi cependant lui reconnaît un certain droit sur les produits de la mine, c'est-à-dire que l'acte de concession « règle les droits des propriétaires de la surface du sol, sur les produits des mines concédées. » Ce sont les termes mêmes de l'article 6 de la loi. De même à l'article 18 : « La valeur des droits résultant en faveur du propriétaire de la surface, en vertu de l'article 6 de la présente loi, « demeurera réunie à la » valeur de ladite surface, et sera affectée avec elle » aux hypothèques prises par les créanciers du pro» priétaire. » Ce n'est donc plus une simple créance. Le propriétaire de la surface, pour le quantum que la concession lui accorde, n'est pas un simple créan-

cier du concessionnaire de l'exploitation de la mine. Il y a là plus qu'un droit personnel. Si c'était un droit personnel, une simple obligation, elle ne pourrait pas se réunir à la valeur de la surface et être affectée aux hypothèques. Il y a donc pour le propriétaire de la surface un droit réel sur la mine. C'est une sorte d'usufruit. Seulement il est perpétuel. Alors on peut dire, en effet, que ce démembrement du droit de propriété se réunit à la valeur de la surface du sol et peut être affecté aux hypothèques. C'est un droit sur l'immeuble, un droit sur la chose. Ce n'est pas une simple obligation personnelle du concessionnaire. Aussi le concessionnaire aura-t-il beau aliéner la mine, ce sera parfaitement indifférent; le droit du propriétaire ne sera pas moins valable contre quelque détenteur que ce soit, parce que c'est un droit sur la chose.

Vous voyez donc que, quand j'ai dit que la propriété de la mine se détachait de la propriété du sol, j'ai dit vrai si on prend le mot propriété dans son sens absolu et complet. Mais rigoureusement parlant, il faut dire que la propriété de la mine se démembre. La propriété proprement dite, le droit d'exploiter la mine, d'en disposer, de la transmettre appartient en entier au concessionnaire. Il lui appartient aussi d'en jouir dans une certaine mesure. Mais le surplus de la jouissance appartient au propriétaire de la surface. Il y a donc là un certain démembrement du droit de propriété.

Enfin sous le second point de vue : aura-t-on le droit de ravager le sol d'autrui pour l'exploitation

d'une mine? Il va sans dire que le propriétaire a droit à des indemnités. Elles sont réglées aux articles 43 et 44 de la même loi : « Les propriétaires » des mines sont tenus de payer les indemnités dues » au propriétaire de la surface sur le terrain duquel » ils établiront leurs travaux. Si les travaux entre- » pris par les explorateurs ou par les propriétaires » de mines ne sont que passagers, et si le sol où ils » ont été faits peut être mis en culture, au bout » d'un an, comme il l'était auparavant, l'indemnité » sera réglée au double de ce qu'aurait produit net » le terrain endommagé. » (Art. 43.) — « Lorsque » l'occupation du terrain pour la recherche ou les » travaux des mines prive les propriétaires du sol de » la jouissance du revenu au delà du temps d'une » année, ou lorsque, après les travaux, les terrains » ne sont plus propres à la culture, on peut exiger » des propriétaires des mines l'acquisition des ter- » rains à l'usage d'exploitation. Si le propriétaire » de la surface le requiert, les pièces de terre trop » endommagées, ou dégradées sur une trop grande » partie de leur surface, devront être achetées en » totalité par le propriétaire de la mine. — L'éva- » luation du prix sera faite quant au mode, suivant » les règles établies par la loi du 16 septembre 1807 » sur le desséchement des marais etc., titre XI ; mais » le terrain à acquérir sera toujours estimé au dou- » ble de la valeur qu'il avait avant l'exploitation de » mine. » (Art. 44.)

Voilà les principes généraux de la législation qui concerne les mines. Comme vous le voyez, on ne

peut pas dire qu'on soit là dans les termes de l'expropriation forcée. Car, au fond, la loi ne reconnaît pas le droit entier du propriétaire du sol sur la mine, elle reconnaît plutôt cela comme une espèce de droit régalien en faveur de l'État.

Il y a aussi un autre fait qui échappe à la loi de 1833 et qui constitue peut-être dans la législation une lacune qu'il serait utile de combler. Je veux parler du droit de fouiller dans les terrains d'autrui pour se procurer des matériaux de construction. Les lois qui avaient réglé cette matière étaient celles du 27 pluviôse an VIII et 15 septembre 1807. Mais il n'y avait point d'indemnité préalable. On n'était donc point dans les termes de la Charte. On comprend parfaitement que, pour ces matières, il pourrait y avoir des formes beaucoup plus simples que pour l'expropriation d'un domaine, d'une maison. Mais cependant il faudrait quelques garanties. On peut donc regarder cela, je le répète, comme une lacune dans la législation.

Je passe à une autre exception beaucoup plus importante. Je veux parler des terrains, constructions, bâtiments, dont l'État pourrait avoir besoin pour les travaux militaires, pour les travaux de défense du pays. L'État peut se trouver obligé d'exproprier pour les travaux militaires, et, sous le nom de travaux militaires, je comprends les travaux qui dépendent du ministère de la marine, comme ceux qui dépendent du ministère de la guerre, les fortifications d'un port militaire, comme celles d'une place de guerre.

Pour se faire, sur cette matière importante, une

idée passablement nette du système législatif existant, il faut, avant tout, distinguer les cas et les circonstances ordinaires des cas et des circonstances extraordinaires, c'est-à-dire distinguer les travaux que le gouvernement peut entreprendre lorsqu'aucune circonstance extraordinaire ne menace le pays, de ceux qu'il est obligé de faire lorsqu'il y a guerre déclarée, lorsqu'il y a menace ou crainte d'invasion ou d'une atteinte quelconque aux frontières de l'État. Dans le premier cas on a tout le temps nécessaire, les opérations se font successivement et n'ont aucun caractère d'urgence. Dans le second, au contraire, on est dans des circonstances extraordinaires. Il se pourrait que la défense du pays exigeât des mesures urgentes, incompatibles avec la marche ordinaire des choses.

Lorsqu'on se trouve dans le premier cas, lorsqu'on est dans les circonstances ordinaires, qu'aucun motif d'urgence n'existe, il est facile de comprendre que, s'il est nécessaire de procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique et ici pour cause de défense militaire, il n'y a aucune raison pour s'écarter des règles communes déjà fixées en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. La loi de 1833 dit à l'article 65 : « Les formalités pres-
» crites par les titres I et II de la présente loi ne
» sont applicables ni aux travaux militaires, ni aux
» travaux de la marine royale. Pour ces travaux une
» ordonnance royale détermine les terrains qui sont
» soumis à l'expropriation. » Or, quoique l'article de la loi soit conçu d'une manière négative, c'est

vous dire, d'après les règles les plus simples de l'interprétation : « La présente loi, loi qui contient les » formes et les garanties de l'expropriation, est ap» plicable aux travaux militaires et aux travaux de » la marine royale, moins les titres I et II. »

Or, que sont les dispositions du titre I et du titre II? Nous les avons expliquées déjà. Dans le titre I on statue essentiellement sur le mode de déclarer l'utilité publique et vous savez que, selon la nature des travaux, l'autorisation appartient à la législature ou à l'administration. Le titre II contient les mesures d'administration relatives à l'expropriation, c'est-à-dire l'enquête administrative, puis l'arrêté de l'autorité administrative désignant la ligne que les travaux doivent suivre et les propriétés particulières qui devront être cédées. Ce sont là les deux actes appartenant au gouvernement, soit à la législature, soit au pouvoir exécutif. Voilà les deux titres qui ne sont pas applicables parce que, en fait de travaux militaires et de la marine royale, c'est une ordonnance royale qui détermine les terrains soumis à l'expropriation.

C'est dans cette forme unique que consiste la différence. C'est une ordonnance royale qui remplit les deux premières fonctions désignées dans le titre I et II de la loi. Sans doute quand il s'agit d'élever des fortifications, de construire une place de guerre, ce sont là des travaux qui demandent une grande dépense et des sacrifices considérables en argent. Dès lors l'intervention de la législature a lieu, car des fonds doivent être alloués aux ministres de la guerre

et de la marine pour l'exécution de ces travaux. Il y a donc intervention indirecte du pouvoir législatif, mais c'est là, pour ainsi dire, une affaire qui se passe entre le législateur et l'administration. Vis-à-vis du propriétaire à exproprier, vis-à-vis des tribunaux qui doivent prononcer l'expropriation, la question est tout de suite résolue. Lorsqu'on leur présente l'ordonnance royale, ils ne peuvent plus s'informer si c'est une loi ou une ordonnance, puisque l'article 65 dit que, pour ces travaux, une ordonnance royale déterminera les terrains qui seront soumis à l'expropriation.

Voilà donc la différence. Mais une fois qu'on arrive au titre III, toute différence cesse. Au lieu d'une loi ou d'une ordonnance royale et d'un arrêté du préfet, on a l'ordonnance royale pour point de départ, mais on rentre tout de suite alors dans la procédure de la loi de 1833, et les citoyens ont toutes les mêmes garanties qu'ils auraient dans le cas d'expropriation pour cause de travaux civils entrepris dans un but d'utilité générale, et, en conséquence, c'est le jury spécial qui fixe les indemnités.

Quant aux cas extraordinaires, lorsqu'il y a urgence, lorsque toutes les garanties et les délais fixés par la loi commune sont incompatibles avec la défense nationale, les règles doivent subir une modification, et il faut alors recourir à la loi du 30 mars 1831, car voici comment s'exprime le paragraphe 1er de l'article 66 de la loi de 1833, qui est la loi fondamentale en cette matière : « L'expropriation ou » l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des

» propriétés privées qui seront jugées nécessaires » pour les travaux de fortification, continueront » d'avoir lieu conformément aux dispositions pres- » crites par la loi du 30 mars 1831. » Quel est donc le système de la loi de 1831? Elle établit des formes plus rapides, en cherchant à concilier cette rapidité de formes avec les droits et les garanties des propriétaires des fonds dont il s'agit. Pour cela, elle demande une sorte de descente sur les lieux de toutes les parties intéressées, accompagnées d'experts. On fait alors sur le terrain même une sorte d'enquête. Chacun dit ses raisons, débat son droit, et cette descente sur les lieux et ce débat remplacent les longues formalités, les longs délais dont nous avons parlé en expliquant la loi de 1833. C'est en conséquence de cette descente sur les lieux qu'on arrive à faire une offre au propriétaire. Si l'offre est acceptée, tout est fini, si elle ne l'est pas, alors on procède conformément à l'article 10 que voici. Je le lis en entier, parce qu'il donne lieu à une question grave : « Dans le cas contraire, sur le vu de là » minute du procès-verbal dressé par l'expert, et » de celui du juge-commissaire qui aura assisté à » toutes les opérations, le tribunal, dans une au- » dience tenue aussitôt après le retour de ce ma- » gistrat, déterminera, en procédant comme en » matière sommaire, sans retard et sans frais : — » 1° L'indemnité de déménagement à payer aux » détenteurs avant l'occupation; 2° l'indemnité ap- » proximative et provisionnelle de dépossession, » qui devra être consignée, sauf règlement ultérieur

» et définitif, préalablement à la prise de possession. » — Le même jugement autorisera le préfet à se » mettre en possession à la charge : — 1° De payer, » sans délai, l'indemnité de déménagement, soit au » propriétaire, soit au locataire; 2° de signifier » avec le jugement l'acte de consignation de l'in- » demnité provisionnelle de dépossession. — Le dit » jugement déterminera le délai dans lequel, à » compter de l'accomplissement de ces formalités, » les détenteurs seront tenus d'abandonner les lieux. » — Ce délai ne pourra excéder cinq jours pour les » propriétés non bâties, et dix jours pour les pro- » priétés bâties. Le jugement sera exécutoire no- » nobstant appel ou opposition. »

Voilà l'expédient du législateur. Après ce débat dont j'ai parlé on arrive à faire une offre. Si elle est acceptée, tout est terminé, si elle ne l'est pas, le législateur ne veut pas entrer dans tous les délais de la loi ordinaire. Les parties sont donc renvoyées immédiatement devant le tribunal qui dit : « D'après tous les faits qui m'ont été exposés, d'après le rapport des experts, je fixe provisoirement et par approximation l'indemnité à telle somme. » Le gouvernement dépose cette somme, et puis on débat pour savoir si c'est celle qui doit être admise. On conçoit qu'il y a là des garanties suffisantes pour les cas d'urgence.

Mais voici une question qui s'élève. Il est dit au 2e paragraphe de l'article 66 de la loi de 1833 : « Toutefois, lorsque les propriétaires ou autres in- » téressés, n'auront pas accepté les offres de l'ad-

» ministration, le règlement définitif des indemnités » aura lieu conformément aux dispositions du titre IV » ci-dessus. » Or, vous le savez, ce titre IV renvoie le règlement des indemnités au jury. Il n'y a donc pas de doute que le règlement de l'indemnité définitive appartient aujourd'hui au jury. Mais la question est de savoir si la fixation de l'indemnité provisoire, ou, pour mieux dire, la fixation provisoire de l'indemnité appartient encore aujourd'hui au tribunal, ou bien si l'on doit prendre pour indemnité provisoire l'offre de l'administration.

Je ne sais si j'ai nettement posé la question. D'après la loi de 1831, à la suite de la descente sur les lieux, l'administration faisait une offre; si elle était acceptée, tout était fini, si elle ne l'était pas, le tribunal fixait provisoirement l'indemnité. Cette indemnité donnait au gouvernement le droit d'entrer en possession, et puis on débattait plus tard, dans la forme ordinaire, si l'indemnité devait ou non être augmentée. Aujourd'hui, dit-on, le tribunal ne détermine plus l'indemnité, c'est le jury. Mais la fixation provisoire par qui sera-t-elle faite? Le sera-t-elle toujours par le tribunal, ou bien (le jury ne pouvant pas la faire) sera-t-elle faite par l'administration elle-même? L'administration dira-t-elle : « Voilà mon offre. » Et si on la refuse, ajoutera-t-elle : « Eh bien, je dépose la somme offerte à la caisse des dépôts et consignations, et puis je m'empare du terrain, sauf à nous débattre ensuite devant le jury. »

C'est une opinion qui a été soutenue, mais je ne saurais l'accepter. L'article 66 de la loi de 1833

maintient la loi de 1831. Seulement il ajoute une disposition ; c'est que le règlement *définitif* (le mot est dans l'article) sera fait conformément à la loi de 1833, c'est-à-dire qu'il applique le jury, et cela, je le répète, est aussi convenable que juste. Mais l'article 66 ne tranche pas la question sur la fixation de l'indemnité provisoire. Il dit bien quand les offres de l'administration n'auront point été acceptées... Mais nous venons de dire qu'il y a trois choses dans le système. L'administration fait des offres ; si on les accepte, tout est terminé; si on ne les accepte pas, il y a la fixation provisoire par le tribunal. Et puis il y a la fixation définitive. Que dit donc la loi de 1833? Elle dit que si les offres de l'administration ne sont pas acceptées, le débat sera fait devant le jury ; mais elle ne dit rien sur la fixation de l'indemnité provisoire. Donc, à mon avis, il appartient toujours au tribunal de fixer provisoirement l'indemnité. La loi de 1833 n'a voulu enlever aucune garantie ; elle a voulu, au contraire, en donner davantage, puisqu'elle a donné à un jury le règlement définitif de l'indemnité. Or, si on interprétait la loi comme on veut le faire, ce serait enlever une garantie. L'administration joue ici le rôle d'un simple particulier. Or concevriez-vous que deux particuliers étant en présence, et l'un devant payer une indemnité à l'autre, cette indemnité fût réglée précisément par celui qui doit la payer? Il n'y aurait là aucune espèce de garantie. Je trouve donc tout simple que le tribunal continue à faire ce qu'il faisait autrefois, c'est-à-dire qu'il règle provisoirement l'indemnité, le jury devant plus tard régler

cette indemnité définitivement. Alors il y a garantie pour tout le monde, garantie qui disparaît si on substitue l'administration au tribunal. Pourquoi commet-on le tribunal ? C'est pour ne pas laisser la partie adverse régler elle-même l'indemnité. Or, la loi de 1833 n'a pas voulu diminuer les garanties, Il me semble donc que le rôle du tribunal reste le même.

Mais l'État n'a pas toujours besoin d'exproprier pour défendre le pays. Il lui suffit souvent d'occuper temporairement une propriété. Ainsi supposez qu'une frontière soit menacée. On veut établir une armée, un camp retranché, et pour cela on occupe temporairement une propriété. Quand le danger est éloigné, quand la paix est signée, le camp retranché est abandonné, tout rentre dans l'ordre ordinaire. La propriété reste libre et vacante au profit du propriétaire. Il fallait donc une loi qui garantît les propriétaires dans le cas d'occupation temporaire. C'est aussi ce que veut la loi de 1831 ; c'est la même procédure que pour l'expropriation. Il y a là aussi un règlement provisoire d'indemnité qui appartient, à mon avis, au tribunal, et il y a un règlement définitif qui appartient au jury.

Enfin, la loi décide que l'occupation temporaire ne pourra avoir lieu que pour des propriétés non bâties. Vous concevez, en effet, que l'occupation d'une propriété bâtie est un fait trop grave, relativement au propriétaire, pour que l'État ne soit pas obligé d'acheter cette propriété. On peut être privé momentanément d'un champ, d'une terre, mais point d'une maison. Le dérangement est trop considérable pour

que l'État ne fasse pas l'achat de la propriété. Enfin, selon le premier paragraphe de l'article 14 de la loi de 1831 : « Si, dans le cours de la troisième année » d'occupation provisoire, le propriétaire ou son » ayant droit n'est pas remis en possession, ce pro- » priétaire pourra exiger et l'État sera tenu de payer » l'indemnité pour la cession de l'immeuble, qui » deviendra dès lors propriété publique. »

Enfin, et nous terminerons par là, on se demande : Mais quelque rapides que soient les formes tracées par la loi de 1831, cette loi peut elle suffire à tous les cas, je ne dis pas seulement à tous les cas de guerre, mais à tous les cas de grands désastres. Ainsi qu'une rivière déborde, et qu'il faille, pour en arrêter le cours, faire des travaux instantanés. La loi de 1831 n'est plus applicable. On se trouve ici dans la position d'un général qui, menacé d'être surpris, a besoin de se retrancher, de bouleverser du terrain. Invoquera-t-il la loi de 1831. Quelque rapides que soient les formes de cette loi, il serait surpris, je ne dis pas avant que la prise de possession lui fût accordée, mais avant même que les travaux préparatoires fussent commencés. La loi ne parle pas de ces cas tout à fait exceptionnels, et elle ne pouvait pas en parler. Ce sont des faits de force majeure que chacun doit prendre sous sa responsabilité. Et quand je dis que la loi n'en parle pas, qu'elle ne peut pas en parler, je me trompe ; elle en parle d'une manière indirecte, quand elle trace les règles de la responsabilité de chacun. C'est la loi sur la responsabilité de ceux qui mettent la main aux affaires publiques, civiles

ou militaires, qui doit donner aux citoyens les garanties nécessaires pour ces cas qu'il serait impossible de réglementer. Alors il y aurait bien de la lâcheté chez l'homme qui n'oserait pas prendre sous sa responsabilité personnelle de pareils faits. Mais, en même temps, il faut que des principes bien établis de responsabilité mettent le pays à l'abri des abus dont il pourrait être victime.

SOIXANTE-SEPTIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Charges et servitudes imposées à la propriété particulière au profit de la chose publique. — Servitudes militaires. Lois du 10 juillet 1791 et du 17 juillet 1819 et ordonnance du 1er août 1821; zones de défense; travaux permis et travaux interdits dans chacune des trois zones. — Charges imposées à la propriété forestière et gênes apportées dans son intérêt aux droits de propriétaires riverains des forêts. — Lois sur la chasse. — Restrictions à la liberté d'industrie; anciennes jurandes et maîtrises. — Conditions de capacité exigées pour certaines professions. — Offices publics; cautionnement. — Nécessité d'une autorisation préalable pour certaines entreprises industrielles. — Monopoles exercés par le gouvernement. — Double but des lois de douane; système *protecteur*.

MESSIEURS,

Pour terminer ce qui concerne le droit de propriété, il nous reste à parcourir rapidement deux autres chefs. Il ne s'agit plus maintenant de l'enlèvement de la propriété, il ne s'agit plus de l'expropriation, il s'agit des charges, des servitudes imposées à la propriété particulière au profit de la chose publique.

Les charges et les servitudes sur la propriété particulière (et je prends ici le mot propriété dans sa signification la plus large; je ne parle pas seulement

de la propriété du riche ; je parle aussi de la propriété du pauvre ; sa propriété à lui ce sont ses bras, c'est sa puissance de travail, c'est son droit de travailler), les servitudes, les charges, les limitations, comme on voudra les appeler, imposées dans l'intérêt général à la propriété particulière sont très-nombreuses, très-variées. J'ai à vous entretenir de quelques-unes des principales. Pour les autres, je me bornerai uniquement à vous les indiquer.

Dans notre dernière réunion, nous parlions des sacrifices que l'État peut exiger de la propriété particulière dans l'intérêt de la défense nationale. Les sacrifices que nous avons indiqués alors ne sont pas les seuls que l'État puisse exiger ; il y en a d'autres, et ils sont grands. Je veux parler des servitudes qu'on appelle servitudes militaires. Les servitudes militaires ne sont qu'un démembrement de la propriété particulière imposé aux fonds des citoyens dans l'intérêt, pour l'avantage d'une place de guerre ou d'un poste militaire ; c'est une servitude imposée aux propriétés particulières comprises dans ce qu'on appelle, en termes de l'art, le rayon de défense. Il n'est pas besoin, en effet, d'être officier du génie pour concevoir qu'une place de guerre étant donnée, il est certaines conditions hors desquelles la défense deviendrait à peu près impossible.

Ainsi, dans l'intérieur de la place, s'il était permis à la propriété particulière de s'approcher librement des ouvrages de défense, si les maisons, par exemple, pouvaient venir s'adosser au corps même de la place, faire un tout compact avec les remparts, il

n'est pas besoin d'être officier du génie pour comprendre que la défense de la place deviendrait excessivement difficile. Les troupes ne pourraient circuler librement dans l'intérieur de la place et accourir où les besoins de la défense pourraient les appeler. Il faut donc un espace libre entre les propriétés particulières et les remparts, entre les propriétés particulières et les ouvrages défensifs. C'est ce qu'on appelle la rue du rempart.

De même à l'extérieur la défense deviendrait à peu près impossible, ou serait du moins singulièrement gênée et difficile s'il était libre à chacun d'opérer dans un certain rayon des mouvements de terrain, d'ouvrir des tranchées, de creuser des fossés, d'élever des bâtiments, de faire, en un mot, des travaux qui pussent paralyser les moyens de défense, protéger les ennemis, les mettre à l'abri du feu de la place et faciliter leurs moyens d'attaque. Aussi n'est-il pas un de vous qui n'ait entendu dire ou qui n'ait lu dans les nombreux récits d'affaires militaires auxquels nous avons été si accoutumés, il n'est pas un de vous qui n'ait vu qu'on avait rasé l'extérieur d'une place de guerre, et qui n'ait entendu adresser des reproches sanglants à des officiers parce qu'ils avaient fait abattre des constructions qui se trouvaient dans un certain rayon. Sans doute, ce sont de terribles nécessités, lorque des constructions très-coûteuses ont été élevées, lorsqu'on a longtemps séjourné dans une habitation et qu'elle forme le fondement du bien-être de la famille, il est terrible de voir détruire tout cela. Mais il y a aussi une épouvantable nécessité

pour le chef militaire sous la responsabilité duquel sont placés la vie de l'armée, la défense de la province et peut-être même le salut de la patrie ; car en arrêtant quelque temps l'ennemi, il peut l'arrêter pour toujours ; c'est une épouvantable nécessité pour le chef militaire qui a une mission si importante à remplir et qui voit ses moyens paralysés, le courage de ses troupes rendu inutile par les obstacles que présentent une propriété particulière et des intérêts individuels. On comprend donc la nécessité où l'on est d'établir les servitudes dont je parle, à moins qu'on ne renonce au système des places militaires.

Cette matière a été réglée par plusieurs lois, décrets, ordonnances ; elle se trouve notamment réglée par les lois du 10 juillet 1791 et du 17 juillet 1819, ainsi que par l'ordonnance du 1er août 1821.

J'ai dit qu'à l'intérieur, il devait y avoir un espace libre, la rue du rempart. Elle est fixée à une largeur de 4 à 5 toises (8 à 10 mètres) ; mais la rue du rempart est un véritable terrain militaire, elle appartient, en général, au domaine de l'État. A l'extérieur, il faut encore ce qu'on appelle un terrain militaire qui est fixé à la largeur de 20 toises (40 mètres) à partir de la crête du parapet du chemin couvert ; et là où la place n'est pas assez importante pour qu'il y ait un chemin couvert, la largeur est déterminée à 15 ou 30 toises (30 ou 60 mètres) du parement.

Encore une fois ces deux terrains sont les terrains militaires, ils doivent appartenir à l'État ; il n'est pas question ici de servitudes. S'il s'agissait de construire une place de guerre, l'État devrait acheter le terrain

nécessaire, non-seulement pour construire la place, mais pour avoir aussi le terrain militaire intérieur et extérieur. On appliquera là les règles que nous avons expliquées pour l'expropriation.

Mais ce n'est pas tout. Les 40 mètres, à partir de la crête du parapet du chemin couvert, constituent avec les autres parties la place de guerre ; la place de guerre commence véritablement où commence le terrain militaire. Mais cela ne suffit pas pour obvier aux inconvénients que j'ai signalés. Quand même on aurait les 40 mètres, on ne serait pas à l'abri des dangers que la place peut courir par les fossés, retranchements, etc., que l'intérêt particulier pourrait construire immédiatement après le terrain militaire. Nul n'ignore, en effet, que la portée de l'artillerie va bien au delà de 40 mètres, et que, si l'ennemi pouvait venir s'établir à 40 mètres, la place ne tarderait pas à être prise. Il faut donc une garantie plus grande. Cette garantie est donnée par ce qu'on appelle le rayon de défense. Sans entrer dans trop de détails, prenons une place de guerre au complet ; négligeons les places de guerre de deuxième classe. Eh bien, la place de guerre aura un rayon de défense qui sera subdivisé en trois zones, c'est-à-dire qu'à partir de la même crête du parapet, quand vous sortirez du terrain militaire qui n'est que de 40 mètres, les propriétés particulières qui se trouvent au delà seront divisées en trois zones, dont la place de guerre est le centre. La première zone ira jusqu'à 250 mètres, la seconde ira jusqu'à 487 mètres (250 toises), la troisième et dernière ira

jusqu'à 974 mètres (500 toises); ainsi la première, 250 mètres, la seconde, 500 mètres, pour prendre un chiffre rond, et la troisième, 1,000 mètres.

Quel est l'effet de cette division pour l'intérêt particulier? Le voici : celui qui a une propriété dans la première zone ne peut y faire aucune construction; tout ce qu'il peut y établir, ce sont des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie. Telles sont les dispositions des articles 31 et 32 de la première loi.

La deuxième zone, par la raison qu'elle est déjà plus éloignée de la place, n'est sujette qu'à une servitude plus restreinte, moins rigoureuse. Là on peut faire des constructions, là on peut faire des clôtures, mais on ne peut les faire qu'en terre et en bois, on ne peut faire que de ces constructions légères et surtout peu coûteuses. Et la prévision du législateur est sage, car ces constructions sont soumises à la clause que si la place est déclarée en état de guerre, elles devront disparaître à la première réquisition de l'autorité militaire.

La troisième zone est à une grande distance, puisqu'elle commence à 500 mètres. On peut y établir telles constructions qu'on voudra. Seulement, on ne peut ni y pratiquer des chemins, ni y faire des levées ou chaussées, ni creuser des fossés sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec les officiers du génie; de même on ne peut y faire des dépôts de matériaux.

Telles sont les règles générales. Je m'empresse d'ajouter que le législateur a apporté plus d'un adou-

cissement, surtout dans l'intérêt des particuliers qui avaient déjà des constructions au moment où ces lois et ordonnances ont été rendues. Il y a, à cet égard, des adoucissements que l'État a consenti à faire, pour ne pas soumettre ces particuliers à des pertes trop graves. Ces détails ne nous appartiennent pas.

Vous pouvez m'adresser une question; vous pouvez me dire : « Mais c'est là une servitude, une charge, une limitation au droit de propriété, cela diminue singulièrement le droit de propriété, cela ôte une grande partie de sa valeur à la propriété. C'est irrécusable. A mes yeux, c'est un véritable démembrement de la propriété, dont une portion reste aux particuliers et l'autre passe à l'État, puisque l'État a le droit d'empêcher qu'on ne dispose de la propriété de telle ou telle façon.

On peut se demander dès lors : Ne faut-il pas accorder une indemnité au propriétaire de ces terrains? N'est-il pas dans le même cas qu'un particulier à qui l'on prendrait une partie de sa propriété. Je possède un terrain de cent hectares. Qu'on m'en prenne un tiers pour cause d'utilité publique, ou bien qu'on m'impose une servitude qui ôte au domaine un tiers de sa valeur, c'est exactement la même chose. Qu'on me laisse seulement 66 hectares deux tiers, ou qu'on me laisse 100 hectares diminués d'un tiers de leur valeur, c'est la même chose. Eh bien, c'est un fait qu'il n'y a pas de loi qui reconnaisse, du moins d'une manière explicite et textuelle, le droit à une indemnité dans ce cas. Et dans la discussion qui eut lieu à la Chambre des députés,

en 1831, lors de la présentation de la loi dont nous avons parlé dans la dernière séance, il a été question de l'indemnité dans le cas dont nous parlons; et il a été répondu que cela devait faire l'objet d'une proposition spéciale.

Il paraît donc reconnu qu'il n'existe aucune loi sur la matière, du moins de loi explicite. Mais je comprends, et il est aisé de comprendre que la question puisse rester telle qu'elle est en fait. Ainsi relativement aux anciennes places de guerre, si aujourd'hui on proposait d'accorder une indemnité aux propriétaires qui se trouvent dans le rayon de défense, il arriverait très-probablement que la plupart du temps on ferait un présent aux propriétaires de ces terrains, et qu'on ne rendrait justice à personne. Il arriverait ce qui arrive lorsqu'on diminue l'impôt foncier après qu'il a été établi à un certain taux depuis un grand nombre d'années. Qu'arrive-t-il quand l'impôt territorial établi depuis longtemps est diminué tout à coup d'une moitié, d'un tiers, d'un quart? Les propriétaires actuels ne sont plus ceux qui possédaient le terrain quand l'impôt a été établi; dans le plus grand nombre de cas, le propriétaire a changé, et l'acheteur, en achetant la propriété chargée de l'impôt, a tenu compte de cet impôt et n'a payé qu'en conséquence; au lieu de déduire 4 il a déduit 6; et si, cinquante ans, cent ans après, le législateur trouvant l'impôt trop élevé le réduit à 4, ce ne sont pas les anciens propriétaires qui profitent de la diminution de l'impôt, ce sont les acheteurs, et, en conséquence, la diminution d'impôt, dans

beaucoup de cas, est un pur cadeau fait aux propriétaires actuels.

Il arriverait la même chose pour les anciennes places de guerre. Celui qui achète aujourd'hui un terrain situé dans un rayon de défense l'achète en considérant les servitudes auxquelles il est assujetti, et il n'en donne pas le prix qu'il donnerait d'un terrain libre. Si, après qu'il a ainsi acheté et payé en raison des servitudes imposées au terrain, l'État venait accorder une indemnité au possesseur, lindemnité irait non pas à celui qui a souffert une perte lors de l'établissement de la place, mais au possesseur actuel.

Mais s'il s'agissait d'établir aujourd'hui une nouvelle place de guerre, s'il s'agissait d'assujettir aux servitudes militaires des terrains libres aujourd'hui, je crois que les possesseurs auraient pour eux l'article de la Charte, car il y a véritablement expropriation d'une partie de la propriété, lorsqu'on établit la servitude ; on démembre la propriété, on ôte au propriétaire la libre disposition d'une partie de sa chose, je crois donc que le propriétaire serait fondé à invoquer l'article de la Charte et je crois, en conséquence, qu'il y a une lacune dans la législation pour savoir comment, dans ce cas, l'article de la Charte sera mis à exécution.

Indépendamment des servitudes militaires, il y a un grand nombre de charges et de restrictions introduites également par des considérations d'utilité publique et d'administration civile. Il y en a entre autres plusieurs dans le Code forestier.

Les bois et forêts sont une des propriétés sur lesquelles les gouvernements ont le plus porté leur attention, soit qu'ils craignissent que les bois de construction et de combustible ne disparussent trop rapidement sous l'action irréfléchie de l'intérêt particulier, crainte sur laquelle peut-être on pourrait se rassurer, soit que, possédant une marine militaire, ils jugeassent nécessaire de s'assurer les bois que le service de la marine pouvait exiger, car les bois de construction maritime n'abondent pas ; ces bois exigent de telles qualités d'espèce et de forme que c'est là une denrée qui n'abonde nullement. C'est d'ailleurs une marchandise d'un transport très-difficile. Sans doute, les Anglais vont chercher leurs bois en grande partie au Canada, mais ce n'est pas un moyen économique.

Par ces considérations dont, je le répète, les unes peuvent être contestables, mais dont les autres sont d'un grand poids, le législateur s'est toujours vivement préoccupé de l'industrie forestière. Vous avez tous, sans doute, entendu parler de la célèbre ordonnance de Louis XIV. D'autres lois sont venues ensuite modifier les dispositions de cette ordonnance et aujourd'hui on vit sous le régime de ce qu'on appelle le Code forestier de 1827. Mais ici nous ne considérons les forêts et la législation forestière que sous un seul point de vue ; les charges qu'elle impose à la propriété particulière.

Or, les forêts et les bois se divisent en deux grandes classes : 1° Les forêts et les bois de l'État, de la couronne, des communes, des établissements

publics et même ceux des particuliers sur lesquels l'État, la couronne, les communes et les établissements publics ont un droit indivis. 2° Les bois des particuliers. C'est proprement à la première classe que s'appliquent les règlements forestiers, ainsi que vous pouvez le voir à l'article 1er du Code forestier : « Sont soumis au régime forestier et seront administrés conformément aux dispositions de la présente loi..... 1° Les bois et forêts qui font partie du domaine de l'État; 2° ceux qui font partie du domaine de la couronne; 3° ceux qui sont possédés à titre d'apanage et de majorats réversibles à l'État; 4° les bois et forêts des communes et sections de communes; 5° ceux des établissements publics; 6° les bois et forêts dans lesquels l'État, la couronne, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers. » Quant à la seconde classe, voici ce que dit l'article 2 : « Les particuliers exercent sur leurs bois tous les droits résultant de la propriété, sauf les restrictions qui seront spécifiées dans la présente loi. »

Les forêts sont entourées d'autres propriétés; elles sont entourées de propriétés particulières, et les forêts sont un grand dépôt de richesses, qui offre de nombreuses tentations aux voleurs, soit à ceux qui pourraient réellement y commettre des vols proprement dits, soit à ceux qui pourraient y commettre quelques dégâts dans le but de subvenir aux besoins de leurs familles. Pour cela, vous le savez, de nombreux gardes forestiers, des lois

pénales, des poursuites en justice. Mais le législateur n'a pas été content, et il a imaginé d'autres moyens de sûreté pour les forêts. Ainsi à l'article 151 il est dit : « Aucun four à chaux ou à plâtre, soit temporaire, soit permanent, aucune briqueterie et tuilerie, ne pourront être établis à l'intérieur et à » moins d'un kilomètre des forêts sans l'autorisation du gouvernement, à peine d'une amende de » 100 à 500 francs et de démolition des établissements. — Art. 152. Il ne pourra être établi sans » l'autorisation du gouvernement, sous quelque » prétexte que ce soit, aucune maison sur perches, » loge, baraque ou hangar dans l'enceinte et à » moins d'un kilomètre des bois et forêts, sous » peine de 50 francs d'amende et de la démolition » dans le mois à dater du jour du jugement qui » l'aura ordonnée. » Il y a plus encore. « Art. 153. » Aucune construction de maisons ou fermes ne » pourra être effectuée, sans l'autorisation du gouvernement, à la distance de cinq cents mètres des » bois et forêts soumis au régime forestier sous » peine de démolition. » Voyez, Messieurs, les nombreuses restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété particulière, pour prévenir les dégâts et les vols dans les forêts soumis au régime forestier, pour qu'il ne s'établisse pas de constructions pouvant servir d'abri aux déprédateurs : « Art. » 154. Nul individu habitant les maisons ou fermes » actuellement existants dans le rayon ci-dessus » fixé, ou dont la construction y aura été autorisée » en vertu de l'article précédent, ne pourra établir

» dans lesdites maisons ou fermes aucun atelier à » façonner le bois, aucun chantier ou magasin pour » faire le commerce de bois, sans la permission spé- » ciale du gouvernement, sous peine de 50 francs » d'amende et de la confiscation des bois..... — » Art. 155. Aucune usine à scier le bois ne pourra » être établie dans l'enceinte, et à moins de deux » kilomètres de distance des bois et forêts, qu'avec » l'autorisation du gouvernement, sous peine d'une » amende de 100 à 500 francs et de la démolition » dans le mois, à dater du jugement qui l'aura » ordonnée. » Nouvelles restrictions toujours dans le même but. Voilà la première classe des restrictions imposées par le Code forestier.

La marine demande ses bois aux forêts de l'État et aux autres forêts soumises au régime forestier. Mais l'article 124 ajoute : « Pendant dix ans, à » partir de la promulgation de la présente loi, le » département de la marine exercera le droit de » choix et de martelage sur les bois des particuliers, » futaies, arbres de réserve, avenues, lisières et » arbres épars.... » Voilà donc un privilége accordé à la marine même sur les bois des particuliers. Les dispositions suivantes règlent les rapports des particuliers avec la marine à cet égard.

Enfin, il y a encore d'autres restrictions dans le Code forestier. Vous savez, par le Code civil, que lorsqu'un arbre pousse ses branches sur votre propriété, vous avez le droit de les faire couper, si le propriétaire ne le fait pas lui-même ; le propriétaire de l'arbre n'a pas le droit de prolonger ses branches

et ses feuilles sur votre terrain. Eh bien, l'article 150 du Code forestier déroge à cette disposition : « Les » propriétaires riverains des bois et forêts ne peu- » vent se prévaloir de l'article 672 du Code civil, » pour l'élagage des lisières desdits bois et forêts, » si ces arbres de lisières ont plus de trente ans. — » Tout élagage qui serait exécuté sans l'autorisation » des propriétaires des bois et forêts donne lieu à » l'application des peines portées par l'article 196. » C'est que, en effet, vous avez pu le remarquer en vous promenant dans les bois, les arbres d'une taille gigantesque se trouve précisément sur les lisières, parce qu'ils ne sont pas gênés et qu'ils ont plus d'air. Or, ces arbres sont utiles à la construction, et on pourrait, en les élaguant, les mutiler et leur faire perdre une partie de leur valeur.

Enfin, voici l'article 219 du Code forestier : « Pen- » dant vingt ans, à dater de la promulgation de la » présente loi, aucun particulier ne pourra arracher, » ni défricher ses bois qu'après en avoir fait préala- » blement la déclaration à la sous-préfecture, au » moins six mois d'avance, durant lesquels l'admi- » nistration pourra faire signifier au propriétaire son » opposition au défrichement.... » Ainsi, un parti- culier n'a pas le droit de libre défrichement de ses forêts. Il ne peut ni défricher, ni arracher sans avoir fait sa déclaration à l'autorité, qui peut s'op- poser au défrichement, et le propriétaire qui se mettrait en contravention serait condamné à une amende de 500 fr. à 1,500 fr. par hectare défriché, et devrait en outre rétablir les lieux en nature de

bois, dans le délai fixé par le jugement. (Article 220.)

Voilà les charges, les gênes principales imposées à l'industrie agricole et forestière. Empressons-nous cependant d'ajouter que cette industrie aurait tort de se plaindre d'être soumise à des restrictions onéreuses en se comparant à d'autres industries; car, s'il y a des restrictions onéreuses pour elle, les autres industries aussi ont leurs restrictions et leurs obligations. Il serait trop long de les énumérer toutes. Mais voulez-vous une industrie qui, dans l'histoire de la civilisation, a précédé même l'industrie agricole et forestière, voulez-vous l'industrie du chasseur? Vous savez tous que la chasse, avant la Révolution, était regardée comme un droit féodal; avant la Révolution, le gibier était regardé, si je puis parler ainsi, comme de trop bonne compagnie pour être livré au plomb d'un roturier. On ne pouvait chasser sur ses propres terres que lorsqu'on avait droit de fief.

Cet ordre de choses disparut à la Révolution; il disparut avec la féodalité. Le droit de chasse fut rendu aux citoyens, et il n'est pas étonnant qu'après avoir souffert des restrictions du droit de chasse et, disons-le, des abus, des excès et souvent des insolences de ceux qui avaient le droit de chasse, il n'est pas étonnant qu'on se livrât à des joies de chasseur excessives, et que, tandis qu'auparavant on se plaignait de ne pouvoir même toucher au gibier qu'on trouvait sur son propre terrain, on voulût alors toucher aussi à celui qui se trouvait sur la propriété d'autrui. L'abus de la liberté appela des restrictions, et déjà en 1790 on posa le principe vrai du droit de chasse, en éta-

blissant que chacun pouvait chasser, mais sur ses biens. Non que le gibier appartienne à personne : le gibier, en effet, n'appartient à personne, mais ce n'est pas une raison pour qu'on entre sur le terrain d'autrui et qu'on s'y promène à son aise avec chiens, engins de chasse ou autrement.

On établit donc que chacun pourrait chasser, mais sur son propre terrain. On introduisit d'autres restrictions que vous connaissez. On défendit la chasse dans certaines saisons, pour les terrains qui ne sont pas clos. C'est une restriction au droit de propriété, car le propriétaire lui-même ne peut pas pendant la saison prohibée chasser sur ses propres terres, si elles ne sont pas closes. Pourquoi cela ? C'est encore une précaution contre les tentations. Ce n'est pas pour sauver la récolte du propriétaire, car s'il est libre de ne pas semer, il est plus libre encore de gâter ses semailles ; mais quand il chasserait sur ses terres non closes, il n'aurait pas l'œil assez vigilant pour surveiller ses chiens, et il pourrait ne pas se surveiller assez lui-même lorsqu'une pièce de gibier passerait sur le champ voisin. C'est donc une mesure préventive à l'abus du droit de chasse, au profit non du propriétaire mais des autres.

Il y a peut-être une raison plus probante pour les amateurs de chasse ; c'est qu'on doit désirer qu'il puisse y avoir toujours du gibier, et que le gibier serait bientôt entièrement détruit si l'on pouvait chasser toute l'année.

Mais ce n'est pas tout. Il faut, en outre, un permis de port d'armes de chasse, et les propriétaires eux-

mêmes, surtout s'ils chassent sur un terrain ouvert, doivent être porteurs d'un permis de port d'armes.

Toutes ces dispostions se trouvent dans la loi du 22-30 avril 1790 et dans le décret du 4 mai 1812.

Il y a donc là une distinction entre les propriétés closes et les propriétés non-closes. Dans les premières, on peut faire ce qu'on veut, non-seulement chasser hors de la saison permise, mais chasser sans port d'armes. Car la loi dit : « Quiconque *sera trouvé* » chassant et ne justifiant pas d'un permis de port » d'armes de chasse..... » Or on ne peut pas *vous trouver* dans votre propriété, puisqu'on ne peut pas y entrer.

Voilà donc une autre restriction au droit de propriété, une autre restriction de l'ancien régime, qui a disparu pour être remplacée par des lois de police.

C'est ce qui est arrivé pour les métiers. Avant la Révolution, tous les métiers étaient organisés en priviléges. Les jurandes et les maîtrises existaient pour toutes choses; pour exercer un métier comme maître, il fallait payer à la corporation dans laquelle on voulait entrer des droits fort onéreux. Pour employer les paroles de celui qui le premier a voulu affranchir le travail de l'homme, de celui qui, riche d'excellentes idées, aurait pu faire beaucoup de bien, si les temps avaient été mûrs, pour employer les paroles de l'illustre Turgot, le droit de travailler était regardé comme un droit régalien, comme un droit royal que le prince pouvait vendre et que les sujets pouvaient acheter. Cela se trouve dans le préambule de l'édit de 1776, de cet édit dans lequel l'honnête ministre

posait en principe que le droit de travailler appartient à tous les hommes.

Turgot succomba dans ses efforts. Il n'y avait pas chez lui assez de souplesse gouvernementale, si je puis parler ainsi, et il arrivait avec ses idées absolues, dans un temps où cette manière de procéder n'était pas encore possible. L'édit de Turgot fut supprimé et remplacé par un édit rétrograde qui ramena tous les priviléges qu'il avait voulu détruire. Mais 1789 apporta à la France un de ces mouvements auxquels rien ne résiste. La loi du 2 mars 1791 fit disparaître les jurandes et les maîtrises : « Il est libre à toute » personne, dit l'article 17 de cette loi, de faire tel » négoce, d'exercer telle profession, tel métier » qu'elle trouve bon, sauf à prendre une patente, à » en acquitter le prix, et à se conformer aux règle- » ments de police. »

Tel a été le véritable et définitif affranchissement du travail; car depuis longtemps, à quelques exceptions près, le travail n'était plus servile, mais il n'était pas encore devenu libre, il était resté privilégié; il y avait donc un second affranchissement à opérer, il fallait soustraire le travail à l'action malfaisante (malfaisante au point de vue économique) du privilége. C'est le fait de la loi de 1791.

Cependant j'ai dit que l'industrie agricole et forestière ne pouvait se plaindre d'être soumise à des restrictions, car les autres industries, malgré la loi de 1791, ne manquent pas de restrictions et quelquefois d'entraves. Je ne fais que rappeler que, dans certains cas, la loi exige des conditions de capacité.

Les positions d'avocat, de médecin, d'instituteur, exigent des garanties. C'est le cas des imprimeurs, des libraires, des entrepreneurs d'industrie théâtrale. Pour une deuxième catégorie, le législateur a été plus loin. Il ne s'est pas contenté de ces garanties générales, de ces preuves de capacité qu'il est libre à chacun de remplir. Il a transformé certaines professions en offices publics. Telles sont les professions de notaire, d'avoué, d'huissier, de commissaire-priseur, d'agent de change, de courtier; il a accordé aux personnes revêtues de ces offices un droit exclusif, disons-le, un privilége : ce qui ne veut pas dire qu'il y ait là décidément une loi malfaisante, mais enfin c'est le droit de faire ce que les autres n'ont pas le droit de faire. Enfin ces officiers publics ont été soumis à un cautionnement.

Dans d'autres cas, le législateur a exigé une autorisation préalable du gouvernement. Ainsi ceux de vous qui ont étudié le code de commerce savent que toute entreprise industrielle qui ne peut se faire que par société anonyme a besoin d'une autorisation du gouvernement, autorisation qui ne peut être accordée que par une ordonnance du roi rendue en son conseil d'État. Or c'est par société anonyme que s'établissent ordinairement les banques, les assurances, les tontines, etc.

Il y a des monopoles entre les mains du gouvernement, c'est-à-dire des industries que le gouvernement exerce lui-même, directement, en excluant tous autres de l'exercice de ces industries, en excluant toute concurrence avec l'industrie gouvernementale.

L'industrie principale, sous ce rapport, est l'industrie de la fabrication du tabac qui constitue une des branches des revenus publics. La fabrication du tabac est exclusive pour le gouvernement.

Il en est de même pour la fabrication de la poudre, pour la fabrication de la monnaie. La fabrication de la monnaie est une industrie qui consiste à transformer des lingots en pièces d'or ou d'argent. C'est là une industrie que personne ne voudrait enlever au gouvernement. Le gouvernement tient l'atelier de la monnaie parce qu'il remplit les fonctions de notaire-certificateur pour ce fait. Quand on vous présente une pièce de monnaie, vous la prenez parce que vous avez la certitude morale que toutes les déclarations qui se trouvent dans cet acte sont exactes. La fabrication de la monnaie est aussi une industrie dont le gouvernement se réserve exclusivement l'exercice parce qu'il fait en quelque sorte l'office de notaire pour la monnaie.

De même la poste aux chevaux et la poste aux lettres.

Enfin il y a d'autres industries qui ne paraissent pas avoir de rapport avec le sujet que nous traitons, et qui cependant en ont de très-intimes, et c'est là que le droit constitutionnel se trouve en contact avec l'économie politique. Je veux établir un atelier de charrues. C'est une industrie que je ne puis exercer librement, car je ne puis aller chercher le fer là où il coûte le moins cher. Je veux établir un café, mais je ne puis m'approvisionner de café et de sucre là où ils coûtent le moins. Les lois de douane ont un

double but. Elles ont un but fiscal (je n'emploie pas ce mot dans une mauvaise acception : les impôts dans une juste limite sont la part due par la production à l'action gouvernementale), elles ont, dis-je, un but fiscal, et puis elles ont un autre but, c'est la prohibition, c'est ce qu'on appelle d'un mot tant soit peu dérisoire pour la majorité des citoyens, le système protecteur. Eh bien, le système protecteur ou prohibitif, quelque opinion qu'on en ait comme économiste, il faut le mettre au nombre des restrictions et des limitations à la liberté de l'industrie, cela est évident. Que, comme économiste, ou soi-disant économiste, on en fasse l'éloge ou qu'on le blâme, il faut bien le mettre au nombre des lois qui empêchent l'homme d'exercer sa profession comme il l'entend. Sans doute cette simple qualification n'est pas une condamnation du système, car je viens d'énumérer un grand nombre d'autres restrictions à la liberté de l'industrie et si j'étais appelé à faire ces lois, je n'ose pas dire que je les ferais telles qu'elles sont, mais elles seraient en partie semblables. Mais je dis qu'il est irrécusable, que le système dont je viens de parler doit aussi être mis au nombre des restrictions à la liberté individuelle dans ses applications aux choses, dans ses applications à l'industrie. La question de savoir si ces restrictions, dans le cas particulier, sont bonnes ou mauvaises, si le système prohibitif est bon ou mauvais, s'il est utile à l'industrie, à l'État et à la majorité des citoyens, ou s'il est un avantage accordé aux uns au détriment des autres, c'est une

question qui ne nous appartient pas ici. Mais ces lois, je le répète, sont des restrictions à la liberté de l'industrie. Cela étant nous avions raison de dire que l'industrie agricole et forestière n'avait pas plus à se plaindre que beaucoup d'autres des restrictions qui lui sont imposées.

SOIXANTE-HUITIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Nécessité unanimement reconnue d'un pouvoir social. — Difficultés que présente soit en théorie, soit en pratique le problème de l'organisation d'un pouvoir social qui soit assez fort pour remplir sa mission, et qui ne puisse abuser de sa force. — Quelle que soit la forme du gouvernement, on arrive toujours à un point où les garanties directes ne sont plus possibles et où il faut se contenter de garanties indirectes. — Distinction fondamentale des gouvernements en gouvernements nationaux et gouvernements spéciaux ou de privilége. Quelle que soit la forme des gouvernements, ceux qui ont pour principe le maintien de l'égalité civile, la protection du droit de tous et de chacun, sont des gouvernements nationaux; ceux qui agissent sous l'action du principe contraire sont des gouvernements de privilége. — Les gouvernements anciens étaient presque tous des gouvernements de privilége. Trois causes principales de ce fait : 1° l'esclavage; 2° la simplicité de l'organisation politique où un seul élément dominait la société tout entière ; 3° l'absence du système de représentation, système qu'il ne faut confondre ni avec le principe de l'élection ni avec le système des gouvernements mixtes.

MESSIEURS,

L'existence d'un pouvoir social, conservateur du droit, distributeur de la justice humaine, administrateur des affaires communes et tuteur des intérêts généraux, est une nécessité sociale. La nécessité de ce pouvoir est une de ces croyances instinctives qui forment la garantie la plus forte de l'ordre social et du progrès de l'humanité. Mais l'esprit humain en

s'appliquant à l'organisation de ce pouvoir social, s'est trouvé constamment en présence d'un problème dont la solution semble braver à la fois et les essais de la pratique et les efforts de la science, pour tous ceux qui ont prétendu en trouver une solution absolument complète, pour tous ceux qui ont voulu arriver à une organisation du pouvoir social qui ne laissât prise à aucun inconvénient, à aucun abus, à aucune déviation du principe.

Aussi, vous le savez tous, les questions sur la forme des gouvernements, sur l'organisation de la puissance publique, sont en quelque sorte aussi anciennes que le monde; car, on peut le dire, elles sont nées, elles ont dû naître avec la société elle-même. Je dis qu'elles sont à peu près aussi anciennes que le monde. Vous en retrouvez des traces, ici dans la Bible, là dans Homère; vous en retrouvez des traces dans les savants de l'antiquité. Les Aristote, les Platon y ont consacré leurs veilles et leur génie; Cicéron et Tacite, sans parler d'autres auteurs et écrivains de Rome, en ont fait aussi le sujet de leurs profondes méditations. Enfin, qui ne connaît pas, de nom du moins, les grands écrivains des temps modernes qui se sont aussi exercés sur cette partie si difficile des connaissances humaines, la science du gouvernement, l'organisation politique de l'État? A partir de Machiavel jusqu'à Montesquieu et aux écrivains plus modernes encore, le nombre en est grand, et leur renommée les signale assez à l'attention publique.

Voilà pour la science, et à côté de la science nous

trouvons la pratique ; car nulle société n'a existé, nulle n'a pu exister sans un gouvernement. Ainsi que d'essais, que d'expériences, que de projets, que de bouleversements, que de révolutions qui ont eu pour mobile le changement de l'ordre public existant, l'organisation de la puissance publique.

Il semble donc présenter de grandes difficultés, ce problème à la solution duquel on travaille depuis si longtemps sans qu'on ait pu arriver à des conclusions qui fussent également satisfaisantes, également acceptées par tout le monde ; et il en est de la science politique comme des sciences morales, aujourd'hui encore il reste dans ce domaine de vastes et nombreux sujets de discussion spéculative. Ces discussions ne nous appartiennent pas. Mais cependant, pour nous faire une idée exacte de ce qu'on entend par organisation politique du pays, et pour comprendre la nature et le mouvement des ressorts de la machine politique particulière que nous devons étudier, il n'est pas sans quelque utilité de se demander d'abord où gît la difficulté capitale du sujet, de se demander préalablement quel est l'obstacle fondamental qu'on a toujours rencontré lorsqu'on a voulu parvenir à la meilleure organisation possible des pouvoirs sociaux. Et ces difficultés et ces obstacles, il ne faut pas se le dissimuler, sont dans la nature même des choses et dans les passions humaines.

Je dis dans la nature même des choses; car qui dit pouvoir, ou ne dit rien, ou dit une force, une force qui doit, sans doute, être un service du droit,

une force qui doit, sans doute, être l'auxiliaire de la justice et l'instrument du bien et de l'utile, mais une force cependant, sans cela il n'y a pas de puissance. Et en même temps il est dans la nature des choses et dans les tendances éternelles des passions humaines qu'une force, dès qu'elle existe, dès qu'elle est constituée, tende à se développer au profit exclusif de ceux qui en sont investis.

Là sont les difficultés du problème; car que prétendaient les hommes qui aspirent en toutes choses à ce qu'il y a de parfait et en quelque sorte d'absolu. Ils voulaient d'un côté une puissance sociale, régulière, mais forte, mais capable (c'est là sa mission) de garantir le droit de chacun, de protéger le faible contre le fort, de maintenir ce grand principe dont nous avons parlé, l'égalité civile; et en même temps ils cherchaient pour toutes choses, pour tous les cas, des garanties positives, directes, efficaces contre tout abus de cette force, contre tout excès de cette puissance. En d'autres termes, on voulait, d'un côté, avoir des dépositaires de la force sociale au profit de la société, de l'ordre public, du droit de chacun, et on voulait en même temps, pour tous les cas possibles, trouver le moyen de soumettre les dépositaires du pouvoir social à une responsabilité effective, directe, à ce qu'on appelle une responsabilité légale. Eh bien, là s'élevait l'énorme difficulté du problème, car le pouvoir qui répond légalement ne peut répondre que devant un pouvoir plus fort que lui et alors devant qui répond ce pouvoir devant lequel répond

le premier. En d'autres termes, qui jugera le juge? Voilà, je crois, le véritable nœud de ces questions qu'on a agitées depuis tant de siècles, le but des efforts de tant d'hommes illustres et de tant de sociétés civiles. C'est que, quelle que fût d'ailleurs la forme, quel que fût le nom du gouvernement, que le pouvoir fût confié à un seul, à plusieurs, à un grand nombre d'hommes, à tous, si vous voulez, on arrivait toujours à un dépositaire de la puissance sociale et que tout dépositaire de la puissance sociale peut en abuser, parce que, quel qu'il soit, quel que soit son nom, il peut s'écarter du bien, du droit, il peut fouler aux pieds la justice, il peut violer le droit du faible au profit du fort. Et alors, quel que soit celui qui agit de la sorte, qu'il soit un seul ou qu'ils soient plusieurs ou un grand nombre, il y a violation de la justice, il y a abus du pouvoir social. Or, si on veut résoudre le problème de manière qu'il y ait pour tous les cas garantie directe, responsabilité légale, il faut que cette garantie directe se trouve dans une force, dans un pouvoir au-dessus du pouvoir dont il s'agit, que la garantie soit réalisée dans une puissance plus forte. Autrement elle serait un vain nom, une chose qui n'aurait pas d'efficacité. Encore une fois avez-vous des juges? Voulez-vous que chaque juge réponde de tous ses jugements, des erreurs qu'il peut commettre, de l'abus volontaire qu'il peut faire du pouvoir dont il est investi, que ferez-vous? Vous le renverrez devant d'autres juges. Et ces nouveaux juges? devant d'autres juges encore. Il faut pourtant vous arrêter quelque part, c'est dans

les nécessités humaines, et vous arriverez toujours à un point où la garantie directe, où la responsabilité légale devient impuissante, où l'homme ne relève plus que de Dieu, de sa conscience et de l'opinion publique. Que ce pouvoir-là soit confié à un homme, à plusieurs, à une assemblée, ce sont là des questions de forme; mais dans toute organisation, vous arriverez toujours à un point d'arrêt où les garanties directes vous manqueront, et où vous serez obligés de recourir aux garanties indirectes. Ici vous cherchez une garantie indirecte dans l'organisation, là dans l'opinion publique, dans la liberté de la presse; ailleurs on l'a cherchée dans un système religieux, ailleurs on l'a cherchée dans des combinaisons diverses. Nous ne pouvons entrer dans ces détails, nous voulions seulement signaler ce point capital de la difficulté du problème, c'est qu'on doit sans doute organiser des garanties directes, une responsabilité légale, jusqu'aux limites du possible, mais que, dans tout gouvernement, quelle qu'en soit la forme, le moment arrive où la garantie directe n'est plus possible, où il faut se contenter d'une garantie indirecte; et là gît une énorme difficulté, car c'est là que peuvent s'abriter, si je puis parler ainsi, les intérêts particuliers ou d'individus, ou de familles, ou de castes et de classes sociales quelles qu'elles soient, et c'est là qu'ils peuvent établir la lutte avec les intérêts généraux, quelle que soit, je le répète, la forme du gouvernement. Songez à la monarchie, songez à la république qu'on a appelée aristocratique, songez à la république qu'on a appelée démo-

cratique, arrêtez votre pensée sur telle ou telle monarchie européenne, sur telle ou telle république, allez à Venise, allez en Suisse, allez dans les petits cantons de la Suisse, vous pourrez voir partout la lutte s'établir entre les intérêts du pays, entre le bien, le juste et l'utile, et l'intérêt particulier des hommes qui délibèrent. J'ai assisté comme spectateur, dans un petit canton de la Suisse, à une *Landsgemeinde* où j'ai entendu des orateurs s'évertuer pour faire adopter un projet de capitulation militaire, la formation de compagnies militaires à envoyer au pape afin qu'il pût mettre à la raison ce qu'on appelait les révolutionnaires. Eh bien, je suis sorti de cette assemblée emportant la conviction qu'on s'était beaucoup moins préoccupé de l'intérêt du pays que de celui de quelques familles qui voulaient donner des officiers à ces compagnies.

Ainsi donc, quelle que soit la forme du gouvernement, la difficulté est là, vous arrivez toujours à un point où la garantie directe n'est plus possible. C'est là-dessus qu'est fondée une distinction fondamentale qui est à nos yeux bien autrement importante que celle qu'on trouve dans les publicistes. Et cette distinction, pour employer les expressions caractéristiques dont s'est servi un écrivain que la France vient de perdre [1], est la distinction des gouvernements en gouvernements nationaux et gouvernements spéciaux ou de privilége.

Reportez-vous, en effet, au point que je viens de

[1] Destutt de Tracy, Commentaire sur l'Esprit des Lois.

signaler et imaginez un intérêt particulier quelconque, individuel, de famille, de caste, de commerce ou tel autre, imaginez, dis-je, qu'un intérêt particulier quelconque s'établisse dans un pays, s'empare exclusivement de la puissance publique, se constitue, s'organise exclusivement à son propre avantage, faites un système de cet état de choses, vous avez un gouvernement qu'on a appelé avec raison un gouvernement spécial, un gouvernement de privilége, car le principe dirigeant de ce gouvernement n'est plus l'intérêt général, le développement de la société tout entière, c'est un intérêt particulier et le développement d'une classe particulière ou d'un principe spécial. Si le contraire arrive, le gouvernement, quelle que soit sa forme, quel que soit son nom a pour principe dirigeant l'intérêt général, le respect de l'égalité civile, les moyens de développement pour tous et pour chacun. Dès lors, le gouvernement quels que soient son nom et sa forme, est un gouvernement national.

C'est là, dis-je, la distinction capitale, la distinction à laquelle, encore une fois, la forme extérieure ne prête aucune solution. Ainsi, évidemment la république de Venise était un gouvernement de privilége, ainsi, évidemment la république de Berne, avant la dernière révolution, était un gouvernement de privilége, ainsi, évidemment la monarchique Angleterre est un gouvernement de privilége, ainsi, évidemment les monarchies féodales étaient un gouvernement de privilége. Mais en même temps vous pouvez trouver des républiques et des monarchies

que vous auriez dû mettre au nombre des gouvernements nationaux quand les principes dirigeants de ces pouvoirs étaient l'intérêt général et le développement de la société tout entière. Je suppose que les Danois, lorsqu'ils ont préféré d'être gouvernés par la monarchie absolue aient réellement rencontré en fait un gouvernement qui ait répondu aux vœux du pays, les Danois auraient eu un gouvernement national sous les formes de la monarchie absolue. La question à soulever était celle-ci : Est-il probable qu'une monarchie absolue, même fondée sur les principes des gouvernements nationaux, persévère dans ces principes et ne dégénère pas bientôt en gouvernement de privilége? Il est clair qu'on pouvait dire le gouvernement absolu est un de ceux qui ont le plus de tendance à dégénérer en gouvernement de privilége. Mais, encore une fois, l'essentiel est de faire cette distinction; encore une fois, vous pouvez comprendre que cette distinction est indépendante de la forme extérieure des gouvernements. C'est une distinction qui remonte au principe dirigeant du gouvernement et non à sa forme extérieure.

Ainsi, quelle que soit leur forme, tous les gouvernements qui ont pour principe de maintenir l'égalité civile, de protéger le droit de tous et de chacun, doivent être appelés gouvernements nationaux, et tous les gouvernements qui, par système, agissent sous l'action du principe contraire sont des gouvernements de privilége, quelle que soit leur forme. Et de même, en adoptant ce point de départ, qui se lie essentiellement à tout ce que nous avons dit sur le

principe fondamental de l'égalité civile, de l'égalité devant la loi, pourrait-on, en quelques traits, faire l'histoire des gouvernements qui ont régi le monde. Étaient-ce des gouvernements nationaux, étaient-ce des gouvernements de privilége?

Eh bien, il faut le dire, comme nous l'avons dit et comme, je crois, nous l'avons démontré en parlant de l'égalité civile, il est de fait que les gouvernements de privilége, ont seuls, pendant longtemps, gouverné le monde. Ce qui ne veut pas dire, car la science ne profite jamais de vaines déclamations, ce qui ne veut pas dire que tous ces gouvernements que nous ne pouvons pas appeler nationaux, aient été des gouvernements funestes au pays. Non, Messieurs, par cela seul qu'ils maintenaient l'ordre public, par cela seul qu'ils accordaient à tous une protection telle quelle, par cela seul, ils contribuaient au développement de la société, et par cela seul, ils faisaient une certaine somme de bien.

Ainsi, dans l'antiquité, il y a eu des peuples dont le développement a été brillant, l'histoire vous en signale, et cependant ces peuples ont vécu presque tous et presque toujours sous des gouvernements de privilége. Ce qui ne justifie pas les gouvernements de privilége, mais ce qui prouve par un fait de plus que l'homme tire souvent même de ce qui n'est pas bon, une certaine somme de bien et de bonheur.

J'ai dit que les gouvernements anciens étaient presque tous des gouvernements de privilége. Les causes de ce grand fait historique sont nombreuses;

mais il y en a trois en particulier que je signale à votre attention :

La première, c'est le grand fait, le fait général du monde ancien, l'existence de l'esclavage. Nous en avons déjà parlé sous un autre point de vue ; l'esclavage était un fait à peu près général dans le monde ancien. Qui dit esclavage à l'origine, dit conquête, dit empire de la force. Quand l'esclavage est établi, vous avez des esclaves de naissance, mais l'esclavage s'établit d'abord essentiellement par la conquête et par la force. Vous le savez, c'est le champ de bataille qui donnait les esclaves, ces champs de bataille, qui nous donnent à nous des prisonniers que nous ne tardons pas à échanger et que nous traitons comme des hommes, donnaient des esclaves. Or ce fait étant non pas un fait partiel, mais un fait permanent, un fait général, une véritable institution sociale, quel en était le résultat nécessaire, rigoureux ? C'est que tous les gouvernements de l'antiquité, entre autres missions, avaient celle de maintenir l'esclavage, car dans l'antiquité l'esclavage n'était pas une exception, c'était un fait général, permanent, dont personne n'a jamais entrevu la fin. Dès lors, tous les gouvernements étaient, de leur nature, des gouvernements spéciaux, car, du moins, vis-à-vis de cette partie de la population, partie très-considérable, ils ne protégeaient pas le droit des individus ; ce n'étaient donc pas des gouvernements fondés sur la protection égale des droits de tous.

En deuxième lieu, le fait que je signale à votre attention comme une cause de l'existence presque

générale des gouvernements spéciaux dans le monde ancien, c'est la simplicité de l'organisation politique. Rappelez ici vos souvenirs historiques et vous reconnaîtrez avec moi que, dans le monde ancien, si vous en exceptez quelques faits temporaires et passagers, presque toujours un seul élément a dominé la société tout entière. J'exprime ma pensée par un exemple :

Rome a d'abord été la Rome des patriciens. Qu'étaient à Rome, dans les plus anciens temps, ceux qui n'étaient pas patriciens? Rien ou à peu près rien; ils n'avaient aucune capacité politique. Il n'y avait pas même le droit d'alliance par mariage entre patriciens et plébéiens, car un plébéien était regardé par les patriciens comme un être profane; une alliance avec lui paraissait quelque chose de monstrueux. Puis les plébéiens ont établi la lutte et le patriciat a disparu de Rome; il est resté des noms mais la chose a disparu; les noms de la fin de la République, n'avaient rien de commun avec l'ancien patriciat, il ne faut pas se laisser prendre à des apparences extérieures; l'autre principe, le principe plébéien ou, comme nous parlons aujourd'hui, le principe démocratique s'était emparé seul du pays et le principe opposé avait disparu. L'idée de coexister ensemble, de s'arranger ensemble, d'avoir chacun une part dans les affaires sociales ne s'est pas présenté à l'esprit des Romains.

Ce que je dis de ce cas particulier est vrai, en général, de toute l'antiquité. Vous y trouverez toujours la simplicité d'un principe qui s'empare de tout. Eh

bien, par cela seul on est conduit au gouvernement de privilége, car lorsqu'un principe s'empare du pouvoir, il s'en empare pour exploiter la chose publique à son profit exclusif. Cela était vrai surtout chez les gouvernements de l'antiquité qui avaient pour principe qu'il fallait anéantir son ennemi. Nous portons toujours nos principes avec nous ; le guerrier de l'antiquité tuait son ennemi ou en faisait un esclave. Ces manières de voir, ces mœurs, ces opinions on les portait dans l'organisation politique, et quand dans l'intérieur de la cité une lutte s'établissait, le vainqueur traitait le vaincu, comme il traitait les vaincus sur le champ de bataille. Voilà donc une deuxième cause de l'existence des gouvernements de privilége dans le monde ancien.

La troisième se rattache en partie à la seconde. C'est l'ignorance où était l'antiquité de ce que nous appelons le principe représentatif, le principe de la représentation. Il ne faut pas confondre ce principe avec le principe de l'élection ni avec le mélange des diverses formes de gouvernement fusionnées dans un gouvernement qu'on appelle gouvernement mixte. Vous pouvez, en effet, concevoir un gouvernement dans lequel se trouvent les principes monarchique, démocratique, aristocratique sans qu'il y ait le principe de la représentation ; de même vous pouvez concevoir une forme de gouvernement où le principe de l'élection existe sans qu'il y ait représentation. Le principe de la représentation était inconnu à Venise, et jamais les formes de l'élection n'ont été plus nombreuses. Il serait difficile de suivre les com-

binaisons d'élections établies à Venise pour prévenir ce qu'on appelait l'*imbroglio*, c'est-à-dire l'accord entre les électeurs et les élus.

Quand on dit le principe de la représentation, on entend par là le concours du pays tout entier dans la délibération des affaires publiques par des hommes envoyés de toutes les parties du pays au lieu où se fait la délibération. Mais l'essentiel est que le droit qui est attribué à une partie de l'État, appartienne également à une autre partie de l'État et qu'il n'y ait pas une partie qui gouverne exclusivement, l'autre obéissant. Or, lorsque les États dépassent une certaine dimension, le concours de tous les citoyens n'est possible que par la représentation. Voilà comment la représentation est autre chose que l'élection. A Venise, il y avait des élections très-nombreuses, mais elles se faisaient dans la ville de Venise parmi les classes patriciennes ; les autres parties de l'État étaient aussi étrangères à ces opérations électives qu'une cinquième partie du monde.

Pour prendre un exemple plus près de nous, le principe de la représentation, ainsi caractérisé, était évidemment faussé en Angleterre avant le dernier *bill* de réforme, lorsque vous aviez des villes de premier ordre qui n'avaient aucun représentant au parlement, tandis que tel ou tel bourg complètement insignifiant y envoyait un, deux ou trois députés. Quoique le principe de la représentation fût faussé il y avait cependant élection.

Or qu'étaient dans le monde ancien, même dans le monde ancien organisé en république, qu'étaient les

villes autres que la capitale, qu'étaient les provinces? Rien, absolument que des sujets. Les anciens ne connaissaient d'autres gouvernements que des gouvernements d'individus ou des gouvernements de familles, ou des gouvernements de villes, des gouvernements de communes, pour employer une expression du monde moderne. Qui a fait la conquête du monde dans l'antiquité, est-ce la République romaine, non, c'est la ville de Rome, c'est un municipe qui a conquis le monde et qui s'est établi maître du monde. Mais hors de la banlieue de Rome, quelle participation avait-on aux affaires publiques, aux affaires générales? aucune. Quel droit avait-on de se mêler des délibérations de ce sénat qui semblait, disait-on, un sénat de rois? aucun. Quel droit avait-on d'intervenir dans ces assemblées des comices? aucun. On n'avait d'autre droit que d'obéir aux lois de la commune de Rome.

Et disons-le, la science n'était guère plus avancée que la pratique. On a essayé, car en lisant les auteurs après coup, nous sommes toujours tentés d'y lire ce que nous y apportons, on a essayé de voir les germes d'un gouvernement représentatif dans Cicéron ou dans Tacite; il n'y a rien. Il serait facile de trouver que tout cela n'a de rapport qu'avec le mélange des trois gouvernements monarchique, aristocratique et démocratique. De tous les auteurs non modernes, un seul a presque touché au système de la représentation; c'est un écrivain peu connu dans le monde littéraire, quoique méritant de l'être, Donato Giannotti qui fut après Machiavel secrétaire

de la république florentine et qui, lui aussi, paya de l'exil les pensées de liberté qu'il avait eues pour sa patrie. Eh bien, Donato Giannotti a presque touché au système de la représentation dans son plan de l'organisation spéculative de la république florentine, et cependant, on ne saurait dire qu'il l'ait trouvé.

La représentation, je le répète, était inconnue des anciens. Or, quand la représentation n'existe pas dans un vaste pays, quel gouvernement peut-on obtenir? Sans doute, on peut avoir un gouvernement qui, en principe, s'établisse comme un gouvernement national, mais il ne tardera pas à devenir un gouvernement de privilége. Tout le monde en convient pour la monarchie absolue; tout le monde convient que la monarchie absolue, fût elle même nationale en principe, ne tarderait pas à dégénérer en gouvernement de privilége. Eh bien, cette dégénération serait la même pour tout autre gouvernement où n'existerait pas la représentation. Qu'était la ville de Rome pour l'empire romain? C'était une monarchie absolue avec cette différence, qu'au lieu que cette monarchie fût confiée à un seul individu, elle était confiée à un grand nombre d'individus. C'était donc Rome se faisant elle seule monarque et monarque absolu de l'empire romain. Or, cette monarchie complexe, cet absolutisme d'un corps moral est encore plus redoutable que celui d'un simple individu, car la voix de la conscience humaine a encore moins de prise sur un corps moral que sur un simple individu. Ainsi Rome exerçait un véritable

despotisme à l'égard de tout le reste de l'empire romain.

Au surplus, nous avons vu un funeste exemple de cette dégénération dans des temps bien plus rapprochés de nous. J'ai nommé la république de Venise. Elle a été pendant de longues années maîtresse des îles Ioniennes, de la Morée. Et il faut le dire, c'est un problème de savoir si la domination turque a été plus fatale pour ces peuples que la domination vénitienne.

Eh, Messieurs, ce qu'on appelle les bailliages italiens qui forment aujourd'hui le canton du Tessin, ces bailliages, un des plus beaux pays qui soient placés sous le soleil de l'Europe, participaient-ils en aucune façon au gouvernement des cantons suisses auxquels ils étaient attachés? nullement. Schwitz et Uri étaient de petits rois, comme Rome était la maîtresse de l'empire romain. Et j'en appelle aux souvenirs des hommes qui vivent encore et aux écrits d'un ami de la liberté non suspect puisqu'il était lui-même citoyen des cantons qui dominaient dans le pays. On n'a jamais vu peut-être une domination qui s'écartât d'une manière plus terrible du principe d'un gouvernement national : le respect du droit de tous et de chacun. Je ne parle pas des pures formes extérieures, de l'obligation où l'on était de parler à genoux devant ses magistrats. Je parle des attentats continuels à la liberté de tous, je parle de l'effroyable corruption de la magistrature, des actes d'oppression contre lesquels on n'a jamais pu obtenir aucun recours. Et cela ne rappelle-t-il pas la Sicile

sous Verrès, tant il est vrai que la distance des lieux et des temps ne change pas la nature des choses, et que, lorsqu'un gouvernement ne connaît pas le principe de la représentation, il est nécessairement exposé quels que soient son nom et sa forme à dégénérer de son principe et à devenir un gouvernement de privilége.

Ainsi, voilà les trois causes principales qui ont fait que les gouvernements du monde ancien ont presque tous été des gouvernements spéciaux, des gouvernements de privilége; l'esclavage, la présence d'un seul élément dirigeant, l'absence de système de représentation.

SOIXANTE-NEUVIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Aucun gouvernement fixe et nullement caractérisé n'était possible au moyen âge pendant la période des invasions. Le pouvoir social manquait presque absolument de moyens matériels pour se constituer, et il y avait encore un obstacle plus grand dans l'absence d'idées, de sentiments communs aux diverses populations; les essais d'organisation tentés par quelques grands hommes qui devançaient leur siècle ne pouvaient donc pas réussir. — Dans la seconde période, lorsque les invasions ont cessé, que les propriétés sont devenues plus stables, que des rapports plus intimes s'établissent peu à peu entre les populations tout s'organise féodalement. Le principe féodal était le pouvoir de l'homme sur l'homme, il ne présentait aucunes garanties possibles pour le développement de la volonté générale. Le gouvernement féodal était donc essentiellement un gouvernement de privilége.

MESSIEURS,

Après avoir établi la distinction fondamentale des gouvernements en gouvernements nationaux et gouvernements de privilége, nous avons désiré nous faire une idée des applications historiques de cette division; nous avons essayé de suivre rapidement l'histoire du principe gouvernemental dans l'histoire des peuples avant d'arriver à l'exposition

du système aujourd'hui en vigueur chez nous. Et en nous livrant à cet examen rapide, nous avons dû reconnaître que les peuples anciens n'ont guère connu que des gouvernements de privilége, et cela par des raisons tirées de leur système social, de leur organisation sociale qui n'admettait pas le principe fondamental de l'égalité civile, qui, en conséquence, et par système et comme institution sociale, chargeait les gouvernements de maintenir ces infractions au principe de l'égalité devant la loi ; d'où il résultait nécessairement que le gouvernement chez les peuples anciens, chez les peuples à esclaves n'était pas protecteur de tous, n'était pas conservateur du droit de tous, mais était protecteur et conservateur des droits d'une portion de la société au détriment, au préjudice de l'autre ; en deuxième lieu, parce que, indépendamment de ce fait social et général chez les peuples anciens, le pouvoir politique était le plus souvent exercé exclusivement par une portion de l'État, par une petite portion de la société, le plus souvent par une ville qui dominait l'État tout entier, d'où il résultait que lors même qu'en principe le gouvernement eût été fondé dans l'intérêt général, par cela seul que c'était une fraction, une portion minime de l'État qui exerçait exclusivement le pouvoir social, ce gouvernement ne pouvait pas tarder à se transformer en gouvernement de privilége. Dans ces faits vous avez dû trouver la confirmation historique d'une observation que nous vous présentions au commencement du cours, lorsque nous vous faisions remarquer que l'égalité civile, la somme de droits publics ga-

rantis à une nation et l'exercice des pouvoirs politiques sont trois idées distinctes, sans doute, et qu'on aurait tort de confondre et plus encore de prendre l'une pour l'autre, mais qui, quoique distinctes, ont cependant entre elles de nombreux rapports, dans ce sens, par exemple, que lorsque les pouvoirs politiques sont excessivement concentrés, il est difficile que l'égalité civile ne tarde pas à s'en ressentir et qu'en revanche, lorsque l'égalité civile n'existe pas, il est difficile que l'exercice du pouvoir ne se tourne pas contre telle ou telle partie de la société.

L'antiquité, je le répète, ne connaissait donc guère que des gouvernements de privilége; si des gouvernements nationaux s'y présentent quelque fois, ce n'est que comme des faits passagers et qui ne tardent pas à dégénérer de leur principe constitutif.

Maintenant, arrivez-vous au moyen âge, voulez-vous suivre la vérification de ces mêmes principes, l'application de cette même division aux gouvernements divers du moyen âge, vous serez amenés à une conclusion presque identique, mais cependant avec des caractères essentiellement différents. Le moyen âge, nous l'avons déjà envisagé sous un autre point de vue sur lequel nous ne reviendrons pas. Nous réveillons seulement vos souvenirs et vous prions de vous rappeler que cette longue période qu'on appelle le moyen âge peut aisément se diviser, se divise même par la nature des choses en deux époques bien distinctes entre elles, l'une qu'on peut appeler l'époque du bouleversement et de la com-

motion, l'autre l'époque de la réorganisation des sociétés politiques en Europe.

Je dis d'abord la période de bouleversement et de commotion. Je ne rappelle pas ici les faits, ils sont présents à votre souvenir, la chute de l'Empire, les invasions des barbares, et c'est avec intention que je dis les invasions des barbares, car le véritable moyen de ne rien comprendre à l'histoire du moyen âge, ce serait d'envisager les invasions des barbares comme un fait unique, sans succession de temps tandis qu'en réalité c'est un fait successif qui s'est prolongé pendant des siècles entiers. Or qu'était l'état social et politique de l'Europe pendant cette crise si extraordinaire et si épouvantable? Evidemment, tous les monuments historiques en font foi, et il est d'ailleurs facile de le concevoir *à priori*, lorsqu'on imagine ce grand choc produit non par des armées régulières, mais par des peuples se jetant sur des peuples, par des peuples sortant de leurs forêts à l'état de barbares et se jetant sur des peuples civilisés, mais amollis et ne pouvant repousser la force par la force.

Ce fut une époque de profonde confusion en toutes choses, de guerre intestine, de guerre sociale, la civilisation de l'Empire luttant avec les barbares, le christianisme luttant tour à tour, ici contre la corruption profonde du Romain, là contre la violence indomptable du Germain, le principe monarchique tel que l'empire romain l'avait développé luttant à son tour avec le principe de l'indépendance personnelle du barbare et avec l'aristocratie du conquérant, aris-

tocratie toute militaire d'abord et bientôt militaire et territoriale. Dans cette lutte de ces principes et de ces faits divers, il n'y avait, il ne pouvait y avoir rien de stable, de régulier, car ces éléments divers, ces éléments que le nord déversait sur l'Occident et le midi, ce n'était pas dans un siècle qu'ils pouvaient s'incorporer, s'amalgamer et produire enfin ce tout nouveau dont nous sommes aujourd'hui les représentants.

Mais il y a plus encore, les modifications, les démembrements, les accroissements de territoire qui aujourd'hui ne sont que le résultat d'une longue guerre, de luttes très-prolongées, de traités de paix qui suivent les longues luttes, tous ces grands changements se faisaient alors en un clin d'œil; l'Empire se brisait, l'Empire se morcelait et de ce brisement résultaient un certain nombre d'États qui ensuite se brisaient de nouveau, se reformaient avec des dimensions différentes, aujourd'hui un royaume ici, demain un autre, tout était incertain, variable, comme tout devait être, dans cette lutte sans ordre possible et sans marche régulière sur aucun point de l'Europe. Telle est la vérité historique sur cette époque. Rien de stable, rien d'homogène.

Et en effet, considérez-vous la population? Vous le savez bien il n'y avait aucune homogénéité dans l'état des personnes. Il y avait celui qui ne relevait que de Dieu et de son épée; c'était l'homme libre par excellence. A côté encore un homme libre, mais un homme libre qui s'abritait sous le bouclier du premier; c'était son compagnon, son *fidèle*, c'était

une sorte de vassal. Et puis la classe si nombreuse des affranchis, et puis la classe plus nombreuse encore des esclaves et des serfs.

Ainsi, nulle homogénéité dans la population, et cette absence d'homogénéité qu'on trouvait dans la population, on la retrouvait dans les choses. Il y avait des propriétés foncières qui étaient, en quelque sorte, libres comme leurs possesseurs, et des propriétés foncières qu'on appelait des bénéfices, des concessions gracieuses du plus fort au moins fort, qui se sentaient de l'état de soumission où se trouvaient leurs possesseurs.

Ainsi, encore une fois, rien de stable, d'homogène, ni dans les choses ni dans les institutions. Dès lors, si vous pensez que le fait de l'invasion n'a pas été un fait instantané, mais a duré des siècles entiers, se répétant par des invasions de peuples le plus souvent, il est vrai, de même origine, mais quelquefois aussi par des peuples d'origines diverses tels que les Sarrasins et les Slaves, vous pouvez vous faire une idée assez complète de cette période.

Or jusqu'à quel temps cette période s'est-elle prolongée? Elle n'a cessé au plus tôt qu'avec Charlemagne; elle s'est donc prolongée pendant plusieurs siècles, et peut-être, rigoureusement parlant, faudrait-il la prolonger jusqu'au commencement du xe siècle. Mais, quoi qu'il en soit de cette date sur laquelle les opinions peuvent varier du plus au moins, puisqu'il s'agit en quelque sorte d'un fait moral, je demande quel gouvernement était possible, quel était l'exercice du pouvoir social possible,

dans de pareilles sociétés, là où il n'y avait rien de stable ni d'homogène. Il n'y avait pas de gouvernement fixe et nettement caractérisé qui fût possible dans un tel état de choses ; le pouvoir social manquait presque absolument des moyens nécessaires pour se révéler et se constituer ; il manquait des moyens matériels parce que, ainsi que nous l'avons vu, les États se brisaient, se reformaient, se brisaient de nouveau, et que la population elle-même était en quelque sorte constamment flottante, incertaine ; à peine savait-on quelle était la population au sein de laquelle le pouvoir social devait se révéler et s'organiser.

Mais il y avait encore une raison plus intime, c'était l'absence d'idées, de sentiments communs à ces populations. Qu'y avait-il de commun d'abord entre le Romain et le Germain? Qu'y avait-il de commun entre l'homme qui avait plié et plié d'une manière presque honteuse sous le despotisme impérial, mais qui cependant avait l'esprit cultivé, qui cependant avait l'habitude de l'obéissance à la loi, qu'y avait-il de commun entre cet homme et l'homme qui sortait des forêts de la Germanie, ne connaissant à peu près d'autre loi que sa volonté, que sa puissance personnelle? Qu'avait de commun l'homme civilisé qui avait déjà adopté le christianisme, qui avait déjà subi l'amalgame du pouvoir civil et du pouvoir spirituel, avec le barbare pour qui il fallait commencer par la conversion ? Quelle communauté d'idées et de sentiments pouvait-il exister entre le Romain qui avait ses lois si savantes, ses lois développées depuis si long-

temps, ses lois qui lui paraissaient à juste titre le type unique d'une législation fortement pensée et régulièrement développée, et le barbare qui portait avec lui ses coutumes non rédigées ?

Or, pour qu'un gouvernement régulier et stable pût s'organiser, il aurait fallu qu'il trouvât non-seulement une base matérielle, mais aussi une base morale dans une communauté d'idées et de sentiments qui n'existait pas.

On était donc, si la comparaison était permise, on était, sous le rapport politique, dans cette période, comme nous sommes aujourd'hui sous le rapport littéraire. On se plaint aujourd'hui des tentatives diverses faites dans le domaine de la littérature. On élève ici des accusations, on entonne là des hymnes, il y a peut-être exagération trop grande des deux côtés. On essaie toutes choses, pourquoi ? Précisément parce qu'on ne trouve plus le public dans des idées générales, des idées reçues de tout le monde, une poétique adoptée indistinctement par tous les auditoires, et que l'auteur qui se présente n'a plus le sentiment qu'il s'adresse à un public dont le *credo* littéraire soit accepté par tout le monde et ne soit contesté par personne. Quand on est devant un public ainsi formé, devant un public dont la poétique est fixée et inaltérable, la production littéraire suit certaines règles constantes qui la mettent en harmonie avec lui. Quand le public n'a pas cette somme d'idées communes, cette somme d'opinions reçues et qui paraissent désormais inaltérables, quand le public est fractionné en mille opinions diverses, il est tout na-

turel que la production littéraire frappe à toutes les portes de l'esprit humain, cherche l'auditoire qui paraît le mieux répondre à la pensée de son auteur.

Or, dans le temps dont nous parlons, quelle était la forme de gouvernement acceptable pour tout le monde? Aucune, parce qu'il n'y avait pas, sur le système politique, des opinions communes, des idées reçues qui pussent servir de base à un système régulier. Il y a, entre l'art et la politique, des rapports qui ont été déjà signalés et qui sont irrécusables. Ainsi nul n'ignore l'unité de l'art chez les anciens, et dans la dernière séance, nous avons fait remarquer que dans le système politique c'était un principe exclusif qui dominait, de sorte qu'entre la constitution des peuples anciens et la poétique d'Aristote, il y aurait un rapport. Un exemple récent peut être cité; peut-être qu'entre la politique de Louis XIV et la tragédie de Racine il y aurait le même rapport qu'entre la poétique d'Aristote et la politique ancienne.

Quoi qu'il en soit, il est certain que tout excès dans la puissance individuelle de l'homme rend le gouvernement impossible; le pouvoir social ne peut se développer là où l'individualité est telle qu'elle se meut constamment et chez tous les hommes en contradiction directe avec lui. Aussi que faisaient les anciens? Ils détruisaient, en quelque sorte, l'individualité, ils sacrifiaient l'individu à l'État. L'individu n'était rien qu'autant qu'il était membre de l'État; il n'était presque rien en tant qu'homme. Dans l'état de confusion produit par les invasions des barbares

c'était précisément le contraire; l'individu paralysait le pouvoir social. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y eût des essais même dans ces temps si désastreux; il y en aura toujours; en toutes choses, en tout temps, l'homme fera des essais d'organisation; car c'est là un besoin pour ainsi dire instinctif, l'homme est de sa nature organisateur, il veut la loi dès que la loi manque. Mais lorsqu'il est en même temps sous l'empire de passions indomptables, comme l'étaient les hommes arrivés du nord, s'il veut la loi dès qu'elle lui manque, il est également disposé à violer la loi dès qu'elle veut enchaîner son bras.

Tels étaient les barbares; ils avaient l'instinct de l'organisation, mais lorsqu'il fallait se soumettre à l'organisation sociale, reconnaître la supériorité de la loi, l'homme du nord retrouvait sa barbarie, son indépendance personnelle et, dans ces temps de désordre, c'était le pouvoir social qui succombait. Les efforts d'organisation sont bien connus grâce aux hommes qui ont étudié à fond l'histoire du moyen âge. Des essais d'organisation ont été faits par Théodoric en Italie, dans la partie occupée par les Ostrogoths, et ça été peut-être la calamité la plus grande pour la péninsule que l'impossibilité du travail précoce de Théodoric et du royaume des Ostrogoths, car si les grandes pensées de ce temps-là eussent pu se réaliser, la péninsule aurait pu se reformer et elle n'aurait pas été pendant des siècles la victime du morcellement de cet empire.

D'autres tentatives ont été faites lorsque les barbares ont voulu rédiger leurs lois. C'était une pensée

d'ordre, c'était une pensée d'organisation politique. Ils ont fait davantage encore lorsque dans la Gaule méridionale ils ont songé à ressusciter en tout ou en partie, bien ou mal, la loi des vaincus, la loi romaine; de là est venu le Bréviaire d'Alaric. L'église a fait une tentative d'organisation, non parmi les Visigoths de la Gaule méridionale, mais parmi les Visigoths de l'Espagne. Enfin nul n'ignore la tentative la plus célèbre de toutes, la tentative qui a rendu à jamais immortel le nom d'un chef des barbares qui voulait civiliser ses vastes possessions. J'ai nommé Charlemagne. Quelque chose d'analogue a été tenté par Alfred le Grand en Angleterre. Sans doute il est possible de devancer son siècle. Mais si l'individu peut devancer son siècle, l'œuvre ne peut jamais le devancer d'une manière durable, par la raison toute simple, que l'œuvre demande le concours des siècles.

Ainsi, ces pensées devançaient malheureusement le siècle; elles ont donc manqué. Ce qui ne veut pas dire qu'elles aient été inutiles; elles ont laissé des souvenirs, des réminiscences, et une sorte d'éducation chez les peuples; mais en tant que réalisation, qu'application immédiate des principes fondamentaux du pouvoir social, elles ont manqué parce que, encore une fois, le désordre était trop grand pour qu'elles pussent prendre racine. Il fallait, auparavant, si je puis parler ainsi, il fallait que les eaux de tous ces torrents pussent se réunir par la force du temps et creuser un lit plus profond.

Cela est arrivé lorsque les invasions ont cessé.

Et c'est là un grand service rendu à l'Europe par Charlemagne. Les invasions ont cessé et avec les invasions, la crainte, qui ôtait toute sécurité, qui rendait tout incertain. Ces craintes ayant disparu, il est résulté un fait immense, c'est la stabilité des propriétés. Les propriétés ont été le sujet d'énormes usurpations, les plus forts s'en sont emparés en tout ou en partie. Mais enfin quels que fussent le principe et la nature de ces faits, les possesseurs ont fini par demeurer possesseurs paisibles et tranquilles de ces propriétés.

Autre résultat. Les populations elle-mêmes se sont assises et des rapports plus intimes ont commencé à s'établir entre les diverses populations qui devaient s'amalgamer. On a commencé à se connaître de plus près. Quelle que fût la diversité des origines, on était tous enfants du pays, nés sur le même sol. Et il y a plus, on commençait à parler tous également des langues nouvelles dérivées du mélange des langues diverses. Enfin, même climat, même domicile, même religion, même langue, cela formait un État essentiellement différent de ceux qui avaient précédé. Mais ces opérations ne sont jamais que le résultat d'un temps bien long; ces opérations, que l'on décrit en quelques mots, sont le travail de plusieurs siècles.

C'est ainsi que s'est ouverte la deuxième période du moyen âge, celle qui touche à l'histoire moderne. Or, qu'est-il arrivé du pouvoir dans cette deuxième période? Vous le savez tous, il y a un mot qui dit toutes choses, l'Europe a été soumise à la féodalité.

Vous devez vous le rappeler, nous avons déjà considéré la féodalité sous un autre point de vue et je ne veux pas revenir sur cette matière. Je rappelle seulement que la féodalité avait tout envahi, soit directement comme principe gouvernemental et social, soit indirectement comme force. Tout s'organisait avec les formes féodales, tous les rapports d'individus à individus, la propriété, l'Église. Plus tard, quand les communes ont commencé à se former, elles ont aussi revêtu les formes féodales.

Mais il y avait en même temps la féodalité appliquée à l'organisation sociale et politique. Or, qu'était le principe féodal, et, en conséquence, qu'était le principe de ce gouvernement qui a trouvé des panégyristes de nos jours, tant il est vrai que l'homme est essentiellement un animal paradoxal, qu'était, dis-je, ce principe? C'était le pouvoir de l'individu sur l'individu; voilà le principe vrai de la féodalité, le pouvoir de l'homme sur l'homme, de l'homme individuel sur l'homme individuel, et dans les idées de la féodalité ce rapport de puissance de l'homme sur l'homme était-il un accident, était-il considéré comme un fait passager, transitoire? Non, Messieurs, cela était regardé comme un principe, comme un fait stable, permanent, comme une nécessité, dans le sens d'un droit résultant de la nature même des choses.

Cela étant, la féodalité n'était donc que le privilége incarné. En conséquece, pour en revenir à notre application, le gouvernement féodal n'était et ne pouvait être qu'un gouvernement spécial, un gou-

vernement de privilége, un gouvernement essentiellement anti national. En quoi, il faut bien le remarquer, le pouvoir féodal se distinguait de tous les autres pouvoirs absolus et irrationnels. Les autres gouvernements absolus, alors même que, en fait, ils s'écartaient le plus de l'intérêt général, ont toujours tenté de parler en son nom; ils ont toujours essayé de se donner comme la loi vivante, comme les représentants de la loi proprement dite. Mais dans la féodalité, cela était impossible, c'est un effort qu'on n'a jamais fait. On a toujours dit : « Tu m'obéiras à » moi homme, parce que tu dois m'obéir, je suis le » plus fort et j'ai le droit de commander. » Aussi dans l'histoire, vous trouvez des peuples infatués de leurs gouvernements, même lorsque ces gouvernements étaient despotiques ; vous trouvez des peuples qui ont accepté ici le despotisme royal, là le despotisme sacerdotal, sous une forme ou sous une autre, enfin des peuples qui se sont infatués même de l'inquisition; mais l'histoire prouve qu'ils ne l'ont jamais été de la féodalité; le peuple ne s'est jamais pris de fanatisme pour le pouvoir féodal. Il a, au contraire, de tous temps, fait effort pour se débarrasser de ce système. Or, pourquoi cette différence? C'est que les autres gouvernements ne parlaient pas au nom d'un individu, mais au nom d'un principe; ils ne respectaient pas ce principe, peu importe, ils parlaient au nom de l'intérêt général, au nom de la société, de la loi, tandis que le seigneur féodal parlait en son nom à lui, individu. Il y avait donc là une différence qui tenait profondément aux idées morales

de l'homme. Tous les autres pouvoirs ont pu produire des illusions, le pouvoir féodal n'en a jamais produit. Il y avait pourtant là, il faut le reconnaître, des côtés poétiques qui pouvaient faire illusion, mais malgré ces côtés poétiques, la féodalité n'a jamais captivé l'affection d'un peuple. C'est que, encore une fois, le château du seigneur avait beau être haut perché, l'habitant du hameau ou du bourg l'apercevait toujours distinctement, il ne pouvait pas comme d'autres pouvoirs, cacher sa tête dans les nues. Et là encore une différence. Le peuple ne s'y est jamais trompé. Il a toujours vu dans le pouvoir féodal l'exploitation de l'homme par l'homme.

La dernière raison qui prouve que le gouvernement féodal ne pouvait être qu'un gouvernement spécial, c'est que dans le système féodal il n'y avait pas de garanties. Il n'y avait pas de garanties parce que ceux-mêmes qui exploitaient ainsi l'homme, étaient les seuls possesseurs de la force matérielle. En conséquence, point de garanties, point d'appel à un plus fort que ceux qui abusaient de leurs forces.

Y avait-il garantie pour le développement de la volonté générale, garantie de la loi, d'une organisation publique telle que nous la connaissons dans les pays libres? On l'a prétendu, en rappelant les assemblées de seigneurs féodaux, mais il y avait ici une difficulté insurmontable : lorsqu'une assemblée venait de se dissoudre, quels étaient ceux qui avaient intérêt à enfreindre ses lois? Les membres de l'as-

semblée. Qui avait la force? Les membres de l'assemblée. La féodalité, on l'a dit, n'était qu'une fédération monarchique, elle n'était autre chose qu'une fédération avec un chef qui n'avait guère plus de puissance que les autres. Les fédérations sont les gouvernements les plus difficiles et les plus compliqués, et s'il y a un problème difficile à résoudre dans ce monde, c'est de soumettre à la loi et à la raison publique une confédération qui ne veut pas se soumettre; c'est toujours une question de guerre et de menace de dissolution. Or, si ces considérations ont de l'importance même au XIXe siècle où la puissance de l'opinion publique est grande, où la presse et les autres moyens d'influer sur l'opinion publique sont puissants, songez à ce qu'elles devaient en avoir au moyen âge, lorsque les confédérés étaient des hommes qui n'avaient jamais écouté que leurs passions, leurs intérêts, et n'avaient aucune idée d'une société régulièrement organisée.

Il n'y avait donc aucune garantie possible dans le gouvernement féodal. Le pouvoir social se trouvait lui-même brisé, impuissant. Qu'aurait-il fallu pour arriver à une garantie, pour arriver à un gouvernement national ou pour s'en approcher du moins? Puisqu'il y avait alors une force prétorienne, la force féodale, il aurait fallu que d'autres forces se développassent, que d'autres forces rivales arrivassent sur la scène politique. Alors les divers éléments auraient pu se maintenir les uns les autres, alors on aurait pu les coordonner, alors aurait commencé la possibilité d'une organisation sociale et politique

dans l'intérêt de tous, mais tant que le pouvoir féodal était là, seul, prépondérant, ne trouvant personne qui osât lui tenir tête, cette organisation était impossible.

En quoi cependant les peuples du moyen âge, tel que nous venons de le décrire, se distinguent-ils des peuples anciens? Il semble en apparence qu'ils ont les uns et les autres un seul principe dominateur. Mais la différence est celle-ci. Chez les peuples anciens, quand divers principes étaient en présence, la guerre s'ensuivait jusqu'à ce qu'un principe étouffât les autres. Dans le moyen âge, le principe dominateur était seul, mais cependant d'autres principes existaient, faibles il est vrai, mais en germe. Il y avait sans doute de nombreux châteaux, des villes singulièrement affaiblies, un commerce singulièrement appauvri, mais cependant il y avait des villes, des bourgs, un commerce quelconque, des souvenirs municipaux, c'est là, il faut le dire, le legs de l'empire romain pour lequel on lui doit le plus de reconnaissance et même, dans quelques pays, il y avait plus que le souvenir. Et ne voyez-vous pas bien de loin ce grand mot, la Commune. Et puis une autre puissance également en germe, faible aussi, mais qui existait cependant, la Royauté. Et enfin un troisième élément, l'Eglise. Vous voyez donc qu'alors même que le pouvoir féodal dominait la société, il n'a jamais dominé complétement les autres pouvoirs, qui se trouvaient affaiblis, il est vrai, mais qui existaient, qui n'attendaient que l'occasion de se développer chacun, sans doute, dans son intérêt particu-

lier, mais malgré leurs vues et leurs projets égoïstes devaient dans leur développement, servir la cause de l'affranchissement de l'Europe. Tous y ont contribué ; c'est ce que je vous ferai remarquer dans la séance prochaine.

SOIXANTE-DIXIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Si l'élément féodal était l'élément dominateur de la société européenne dans la seconde période du moyen âge, d'autres principes existaient au moins en germe et allaient lutter contre lui. — Tentative du principe théocratique pour se faire gouvernement et gouvernement exclusif. C'était à la fois une grande conception et une grande illusion. Il est dans la nature du christianisme de gouverner les âmes, mais non de s'occuper du gouvernement des intérêts matériels. La tentative théocratique devait donc échouer malgré toutes les conditions de succès que l'église semblait avoir dans sa lutte contre la féodalité. — Élément communal. Il n'avait jamais disparu entièrement, même pas l'action de la féodalité; il s'était maintenu surtout dans la Gaule méridionale et en Italie. — Deux principes différents dans l'organisation communale : principe germain, association de familles; principe romain, association de citoyens. — Communes libres en Italie, en Suisse, en Flandre et sur les bords du Rhin. — Les républiques italiennes et les cantons suisses étaient certainement des gouvernements plus nationaux que ceux de la féodalité, mais ils ne l'étaient pas complètement, et de là leur chute rapide surtout pour les républiques italiennes. Tyrannie de la bourgeoisie contre les autres classes amenant la guerre civile; villes souveraines ayant des pays sujets qui ne prenaient aucune part au gouvernement; absence d'unité; l'Italie n'a pu même arriver au système fédératif de la Suisse.

MESSIEURS,

L'élément féodal était un des éléments de la société européenne, telle que les événements l'avaient faite alors; l'élément féodal se trouvant par les circonstances le plus fort, celui qui était le plus immédiatement susceptible d'une organisation, s'empara

tout naturellement du pouvoir, du gouvernement de la société; il imposa son organisation et, ainsi que nous l'avons fait remarquer, indépendamment du principe de la féodalité qui régnait dans le gouvernement de la société, les formes féodales avaient été, en quelque sorte, appliquées à toutes choses dans ce temps-là. On arrivait jusqu'à donner de l'argent en fief, au lieu de le prêter comme nous faisons aujour d'hui. Et la prétention de la féodalité était évidemment de se constituer seule puissance sociale, de se constituer puissance unique, exclusive. C'est là la première prétention de tout principe qui arrive à se réaliser et à s'emparer du gouvernement de la société. C'est là ce que tous les principes et tous les éléments sociaux ont successivement tenté en Europe ; chacun a tenté de se constituer maître de la société, du gouvernement, seul et à son profit, et c'est là l'expérience longue et douloureuse que devait faire l'Europe dans sa carrière politique. Elle devait supporter toutes les luttes, tous les combats dont ces prétentions exclusives devenaient nécessairement la cause ou le prétexte. Ainsi vous savez tout ce qu'ont souffert les peuples de l'Europe avant d'arriver enfin à un gouvernement qu'on pût sérieusement appeler un gouvernement national, à un système qui, sans détruire tel ou tel principe, tel ou tel élément, trouvât le moyen d'assigner à chacun sa place, d'accorder à chaque droit sa part d'influence.

Ainsi, peu de temps après le principe féodal, ce fut le principe théocratique qui essaya de s'emparer de la société, de se faire gouvernement et gouverne-

ment exclusif. Nous vous avons parlé, dans la première partie de ce cours, de Grégoire VII, l'auteur principal du système théocratique, l'homme qui voulait soumettre à l'empire sacerdotal l'Europe entière et tous ses gouvernements. C'était donc la Rome chrétienne qui voulait, sous une autre forme, ressaisir le sceptre du monde, qui avait échappé aux mains affaiblies de la Rome ancienne.

C'était là une grande conception et, en même temps, une grande illusion ; une grande illusion, car c'en sera toujours une que de vouloir ce qui est en contradiction avec le principe d'où l'on part, ce qui est en contradiction avec la base même sur laquelle on se pose, et telle était, ce me semble, la position du prêtre chrétien voulant se faire chef politique et gouverneur du monde. Le christianisme, par sa nature, par son essence, doit aspirer à éclairer les intelligences et nullement à gouverner les choses. C'est à l'empire des âmes et nullement à celui des corps qu'il doit tendre. La société civile, le christianisme doit la vivifier, il doit, par ses préceptes, par ses exemples, par ses divins enseignements, lui aplanir les voies à l'établissement du droit humain, en parlant aux hommes de leur origine commune, de leur fraternité, en leur parlant d'un ordre d'idées bien au-dessus des débats des choses mondaines. Encore une fois, en tenant ce langage, il aplanit les voies à l'établissement des sociétés civiles fondées sur les principes de justice, à l'établissement des sociétés civiles rationnelles. Mais aplanir les voies, c'est autre chose que de prendre soi-même les

rênes de l'État, de se faire gouverneur des intérêts matériels, de se placer au milieu des choses humaines et terrestres. Non, cela n'était pas dans la nature du christianisme. Celui qui parle au nom de la justice divine, ne pouvait se faire justice humaine. En d'autres termes, le sacerdoce chrétien est de sa nature, universel, cosmopolite ; le prêtre chrétien en tant que prêtre, n'a pas de nation, il n'est pas l'apôtre des hommes de tel ou tel climat, il est le prêtre, l'apôtre de l'humanité ; il ne doit pas resserrer ses désirs, ses vœux, ses efforts dans un cercle quelconque, c'est pour l'humanité entière qu'il doit travailler, c'est l'humanité entière qu'il doit chercher à ramener dans le giron de l'Église. Dès lors, il y a contradiction entre le sacerdoce chrétien et l'empire des nations terrestres qui sont, de leur nature, bornées, circonscrites, qui auront toujours, par la nature même des choses, des intérêts qui ne sont pas homogènes, qui ne sont pas même analogues et qui sont souvent contraires. Or tout cela est en contradiction avec la nature même du christianisme, avec la nature de l'apôtre du christianisme et, disons-le, il est plus que singulier d'entendre un prêtre chrétien parler places fortes et prisons et canons et finances. Eh, Messieurs, c'est un si grand empire que celui des âmes, c'est un trône si élevé que la chaire évangélique que hors de là, il n'y a pour le sacerdoce qu'abaissement et misère.

Aussi, comme nul n'est puissant contre la nature des choses, comme c'est là l'écueil contre lequel vont se briser les passions humaines, la tentative théocra-

tique ne tarda pas à échouer. Et voyez encore une fois la force des choses, cette tentative échoua quoique soutenue par une pensée forte, par la science, car alors les savants étaient les prêtres, quoique soutenue par l'action compacte et unitaire de l'église et paraissant ainsi réunir toutes les conditions de succès dans sa lutte contre la féodalité ignorante, contre la féodalité mal unie, contre la féodalité livrée très-souvent au désordre et à toutes les conséquences du désordre, c'est-à-dire à la faiblesse, elle échoua et échoua de bonne heure, car on peut dire que déjà à la fin du XIIIe siècle, l'émancipation de la société laïque était achevée.

Mais un autre principe se trouvait latent dans la société féodale. Il est vrai que l'histoire, pendant longues années, n'en a pas parlé, et c'est dans les temps modernes seulement que l'historien a enfin cherché à reconnaître les traces de ce principe latent, qui n'avait jamais entièrement disparu même au sein de la société féodale, je veux parler de l'élément populaire, de l'élément démocratique, de la Commune. Vous connaissez et nous en avons parlé avec quelques détails au commencement de ce cours, vous connaissez le développement des communes, ce qu'on appelle vulgairement l'affranchissement des communes en Europe. La Commune, c'était là un germe qui renfermait en lui la réalisation de ce grand principe qui doit devenir le principe dirigeant des sociétés modernes, l'égalité civile, c'est dans ce germe que se trouvaient renfermés ce que nous appelons la bourgeoisie, le travail libre, la participation aux

affaires publiques, les gouvernements nationaux.

Or j'ai dit que cet élément social n'avait jamais entièrement disparu de la société, même sous l'action de la féodalité, même lorsque la féodalité, comme un réseau de fer, paraissait couvrir toute la face de l'Europe. Même alors ce germe presque latent, existait cependant. Car c'est pour écrire plus commodément, c'est pour abréger, qu'on peut dire que du temps de la féodalité il n'y avait plus de peuple en Europe. C'est là une de ces généralités qui sont commodes comme tous les énoncés simples et absolus, mais ne sont pas conformes à la vérité.

Sans doute, la masse des serfs n'était que trop grande, sans doute la masse des hommes rentrant dans le système féodal était très-grande. Mais il est vrai en même temps qu'il est toujours resté en Europe et surtout dans quelques parties, des villes, des bourgs qui étaient habités par d'autres hommes que des seigneurs et des serfs. Et cela est surtout vrai pour les pays du midi, pour le midi de la France, pour la Gaule méridionale, pour l'Italie en particulier, car on dirait que plus on se rapprochait du siége antique de la puissance de Rome, plus on s'éloignait du nord, moins la féodalité jetait de racines profondes, plus elle rencontrait d'obstacles à s'emparer du pays. Aussi est-ce un fait notoire que, dans la péninsule italique, la féodalité ne s'est jamais établie avec ces profondes racines qu'elle a jetées en Allemagne et dans d'autres parties de l'Europe. Il y a même eu dans la péninsule des villes qui, sans doute, se sont trouvées dans un état de décadence, mais cependant

n'ont jamais perdu leur existence de villes et n'ont jamais été dans la dépendance complète d'un seigneur féodal. Cela est vrai, de Venise, de Ravenne, de Gênes, de Rome même, de Pise, de Gaëte et d'autres villes.

Ainsi, soit en Italie, soit ailleurs, plus ou moins, il est vrai, cet élément autre que les seigneurs et les serfs, cet élément peuple, cet élément bourgeois n'avait jamais complètement disparu. Et ce que je dis des hommes, je le dis du principe communal ou municipal ; il en restait toujours des débris. Il ne s'appliquait certes plus à aucune action politique, pas même au gouvernement de la ville, mais il s'appliquait, du moins, à des actes de la vie civile. C'est au moyen des débris de l'ancienne organisation municipale qu'on pouvait faire des testaments et autres actes de la vie civile. Ainsi le germe restait, il était latent, il attendait que ce sol si bouleversé pût se reposer, il attendait un rayon de soleil pour fructifier de nouveau.

Mais ici, il est important de se rappeler que le principe de l'organisation communale était double ; il devait l'être, car il y avait le principe de l'organisation communale du nord et celui de l'organisation communale du midi. Or ces deux principes n'étaient pas complétement identiques. Le principe de l'association communale germaine, vous pouvez le retrouver même aujourd'hui, il en reste encore des traces très-frappantes en Angleterre et en Suisse, et je cite exprès ces deux pays parce qu'il est d'autant plus frappant que le même principe se soit plié à deux

formes gouvernementales si différentes. Ainsi, quand vous allez dans une des petites républiques démocratiques de la Suisse, dans les petits cantons, ce sont des communes. Qu'y a-t-il là de vivace? C'est l'organisation communale, et cette organisation porte l'empreinte de l'organisation germaine. Quand même ce ne sont plus des cantons démocratiques, c'est-à-dire où il y ait des assemblées générales, eh bien, là encore la commune est essentiellement une association de familles. Ce sont des familles qui s'associent entre elles, mettent leurs intérêts en commun, se garantissent les unes les autres, se soumettent à certaines règles dans le but de se garantir réciproquement. Et sans entrer dans une discussion politique, voyez l'application de ces principes à la vie civile. Là le gouvernement central vous naturaliserait-il? C'est possible. Mais il n'y a pas de puissance publique qui puisse vous faire bourgeois de cette commune; il faut que ce soit l'assemblée de ces familles qui vous donne le droit de bourgeoisie ou plutôt qui vous le vende. Ainsi vous pourrez être naturalisé citoyen actif, chef de l'État, mais non bourgeois.

De même on admet dans ce pays-là ce qu'on appelle la recherche de la paternité. La recherche de la paternité a lieu dans ces pays-là non parce qu'il y a des théories de droit civil autres que les vôtres. Ils n'en ont pas, mais ils veulent savoir à la charge de qui l'enfant retombera. Ils sont garantis réciproquement. Eh bien, s'ils pensent qu'un enfant appartient à un homme de telle commune, ils veulent que la commune le nourrisse, le soutienne.

Mais le principe romain est autre chose. Le municipe romain était une association de citoyens, une association politique. Rome avait ensuite confisqué à son profit les droits politiques de ces municipes, leur laissant un gouvernement absolument municipal. Mais le principe était l'association politique. Ces villes étaient souveraines, elles se gouvernaient elles-mêmes. Ainsi, je le répète, si Rome leur enleva toute action politique en ne leur laissant que l'administration communale, le principe n'avait pas moins été l'association politique.

Il y a plus, dans le municipe romain, on procédait à l'élection des administrateurs de la commune, et puis, une fois l'élection faite, on ne s'en embarrassait plus parce que c'était une association de citoyens et d'hommes et non une association de familles.

Vous voyez donc que les deux principes d'organisation communale n'étaient pas les mêmes, il y avait la différence qu'il y a entre la *curia* et la *landsgemeinde*.

Le germe de l'organisation communale existait donc. Je ne fais pas ici le résumé historique des circonstances qui ont amené l'affranchissement des communes, qu'on devrait appeler, avec plus de raison, l'insurrection des communes contre la tyrannie; ce qu'on a appelé l'affranchissement des communes, ce sont les transactions qui se faisaient après le combat entre les vainqueurs et les vaincus. Mais la création des communes n'a pas eu le même résultat partout. Ainsi, ce grand fait social se ramifie et trouve une triple ramification. Les unes ont été affranchies

et sont restées ce qu'on pourrait appeler des communes purement civiles, des communes qui avaient la gestion des intérêts communs, mais sans aucune espèce de participation à l'administration de l'État. D'autres ont été des communes qui, à la vérité, ne sont pas devenues souveraines, mais ont pourtant aspiré à prendre une part quelconque dans l'administration politique de l'État. Enfin il y a eu une troisième classe, les communes absolument politiques, les communes qui ont aspiré directement, immédiatement, non-seulement à s'administrer, mais à se gouverner seules, bref les communes libres.

Les deux premières classes de communes, nous n'en parlerons pas ici, nous les retrouverons ailleurs. Mais pour notre question de la formation des gouvernements nationaux et des gouvernements de privilége, c'est de la formation des communes libres que nous avons besoin de parler?

Après les observations que je viens de vous présenter, vous m'avez prévenu, en devinant, quand même l'histoire ne vous le dirait pas, que ces communes libres devaient se trouver essentiellement là où le principe communal, où le principe populaire était plus fort et la féodalité plus faible. C'est là une cisconstance naturelle. Ainsi, vous le savez tous, ce fut surtout en Italie que le principe des communes libres se développa avec une force, une activité qui a laissé des traces brillantes dans l'histoire. Il se développa aussi dans le midi de la Gaule ; mais là on touchait de plus près à la féodalité du nord, on n'en était pas séparé par les Alpes ; la tentative fut faite

mais elle échoua. Plus tard des circonstances particulières amenèrent les mêmes tentatives en Suisse, et c'est de cette lutte qu'est résultée la confédération suisse qui existe encore. Enfin, la commune libre s'établit aussi en Flandre, sur les bords du Rhin au sein de la ligue hanséatique. Mais dans ces pays-là tout en ayant une assez grande indépendance pour ses affaires intérieures, elle ne joue pas un grand rôle politique, parce que, près de ses murs, se trouvait la féodalité armée de toutes pièces.

Qu'était-ce donc que ces gouvernements des communes libres du moyen âge qu'on appelle les républiques italiennes, ou bien la confédération suisse. Certes, nul ne peut contester que ces gouvernements ne fussent des gouvernements bien plus nationaux que le gouvernement dont ils prenaient la place et surtout que le gouvernement de la féodalité. Et je ne crois pas me livrer aux illusions de ma jeunesse si je dis qu'il est impossible de lire, sans une profonde émotion, l'histoire des républiques italiennes ainsi que l'histoire des cantons suisses. Que de courage, que de génie souvent, et quelle prodigieuse activité et quels succès étonnants dans un temps comme celui dont il s'agit, au milieu des difficultés avec lesquelles ces hommes devaient combattre chaque jour, à chaque instant! Que n'ont-ils pas souffert! Mais ils étaient animés par un principe qui était alors indomptable. Quand vous lisez l'histoire de la défense de Crême contre Barberousse, quand vous voyez approcher les machines de guerre sur lesquelles le cruel empereur avait fait attacher

les enfants d'un grand nombre de familles, quand vous entendez ces enfants crier aux assiégés : « Ne craignez pas, tirez toujours. » Quand vous voyez ces cadavres tomber en morceaux au pied des murailles, pourriez-vous douter qu'il n'y eût là un sentiment profond qui devait l'emporter sur tout? Et cette ville de Milan, que nous voyons aujourd'hui matériellement si florissante, a été détruite de fond en comble, elle a été rasée au pied de la lettre. Et cependant elle est sortie de ce désastre. Les citoyens qu'on avait déportés, se sont retrouvés avec assez de force et d'énergie non-seulement pour reconstruire une ville, mais pour reconstruire sa puissance.

Or, il était dans la nature de ces gouvernements qui luttaient contre la féodalité, il était dans leur nature d'être des gouvernements bien autrement nationaux que celui auquel ils succédaient. Les formes aussi le prouvent. Il y avait là une assemblée, il y avait là élection de magistrats qui ordinairement (le souvenir des choses antiques plaît toujours) s'appelaient les deux consuls, l'un chargé de la guerre, l'autre chargé de l'administration de la justice. Et il y avait même, dans ces républiques, un souvenir de la centurie romaine, car au son de la grosse cloche on se réunissait en armes quartier par quartier et chaque quartier avait son commandant. C'étaient les centuries romaines. Seulement, voilà les temps modernes, on se réunissait, non autour de l'aigle, mais autour du *carroccio;* c'était un char attelé de bœufs au milieu duquel s'élevait une sorte de mât portant en haut le drapeau de la commune,

plus bas un Christ les bras tendus comme pour donner sa bénédiction aux combattants et sur ce char était un chapelain qui célébrait la messe. Ce char était un emblême à la fois politique et religieux. Beaucoup de nobles, de seigneurs, dans plusieurs de ces villes, s'étaient établis dans la ville même; il y avait eu une espèce de fusion et les bourgeois dans quelques villes avaient inscrit ces nobles parmi les citoyens. Il y avait donc là une tentative de gouvernement dans l'intérêt de tous.

La Suisse aussi a eu des gouvernements qui, à coup sûr, étaient des gouvernements nationaux comparés à ceux de la féodalité. Les Suisses ont montré un courage prodigieux que l'histoire n'oubliera jamais, et il faut ajouter plus de ténacité et plus de sens peut-être que les hommes des républiques italiennes. L'Italien fut davantage ce que sa nature méridionale voulait qu'il fût, il voulut à la fois la liberté et la richesse, il sacrifia à la fois à la politique et aux arts, à la guerre et aux sciences. Aussi quand on parle des illustrations de ce pays, des monuments dont il est couvert, il ne faut pas l'oublier, toutes ces grandes constructions, ces villes si nombreuses doivent en grande partie leur naissance aux siècles des républiques italiennes. La richesse était grande, la propriété immense, le commerce des villes maritimes était à peu près exclusif, et comme les mœurs publiques étaient très-simples, le citoyen employait ses trésors à l'embellissement de sa patrie. Et cependant tout cela disparut et, pour les républiques italiennes, tout cela a rapidement disparu. Les unes

ont été soumises, conquises, dépouillées de tous droits ; les autres ont surnagé, mais elles n'étaient plus les républiques du moyen âge, elles étaient des républiques aristocratiques, des aristocraties étroites et fermées, les républiques de Venise, de Gênes et de Lucques.

Les cantons suisses ont été moins malheureux, ils ont échappé à cette destruction, mais en Suisse aussi un grand nombre de ces cantons se transformèrent en cantons aristocratiques, et d'ailleurs ils ont dû beaucoup à la simplicité de leurs mœurs, à leur courage, et ajoutons-le, à leurs montagnes, à leur pauvreté et à la jalousie des puissances voisines. Et cependant le Suisse même, malgré sa pauvreté, malgré ses montagnes a vu trois fois l'étranger fouler son sol.

D'où vient cette chute si rapide surtout pour les républiques italiennes? D'où viennent ces désastres après tant de grandeur et de gloire, cette faiblesse après tant de force? On en a cherché bien des explications. Je crois qu'elles sont toutes vraies dans ce sens qu'elles rentrent toutes, à mon avis, dans deux causes principales : c'est que le gouvernement de ces républiques, tout en étant plus national que le gouvernement auquel il succédait ne l'était pas assez, ne l'était pas complètement. Le bourgeois lui aussi a voulu plus d'une fois se faire dominateur et dominateur exclusif au préjudice de ceux qu'il regardait comme d'une classe inférieure à la sienne, ou des hommes qui avaient appartenu à la noblesse. Il n'y avait pas gouvernement égal, justice également protectrice pour tous, gouvernement établi véritable-

ment dans l'intérêt général. Dès lors plus d'une de ces petites républiques s'est abandonnée à une véritable tyrannie, tyrannie aussi dure quand elle est exercée par plusieurs que lorsqu'elle est exercée par un seul. Et quel était le remède? C'était l'insurrection, la guerre dans la place publique, la guerre civile avec le déchaînement de toutes les passions, des véritables passions méridionales. De là une cause d'insécurité, d'affaiblissement; les partis les plus hostiles déchiraient le sein de ces républiques, et plus d'une fois ces partis se mirent à la solde de l'ennemi et commirent le plus grand des crimes qu'un citoyen puisse commettre, celui d'appeler l'ennemi dans sa patrie. L'histoire de ce temps-là est pleine de pareils faits et vous savez que les plus belles gloires des républiques italiennes ont passé leur vie dans l'exil et dans la misère, ont passé leur vie à dire comme le Dante : « Tu ne sais pas combien est amer le pain d'autrui, » combien il est dur de monter et descendre l'escalier d'autrui. » Voilà dans quel état l'esprit de parti avait mis ces républiques.

Et de là une autre conséquence. Ces gouvernements n'étaient pas des gouvernements généraux; l'antiquité ne connaissait que des gouvernements de villes, c'était de même en Italie. Il y avait élection, mais par la ville seulement, et lorsque cette ville de Milan si héroïque devenait maîtresse de quelques villes dans son voisinage, elle voulait les gouverner en maîtresse. On ne savait pas ce que c'était qu'incorporer, on ne savait pas établir l'égalite civile par incorporation.

Ce que je dis de Milan je le dis des autres villes italiennes et des cantons suisses eux-mêmes. Je l'ai déjà dit, les cantons d'Argovie, du Tessin, de Vaud ont été jusqu'à nos jours des pays sujets, gouvernés par des villes souveraines et n'étant admis à aucune participation au gouvernement. Ce n'est que depuis la Révolution française qu'ils ont été affranchis et sont devenus partie intégrante de la confédération.

Ceci nous amène à la cause dernière, à la cause qui les embrasse toutes, à l'ignorance du principe de l'unité, à l'absence de l'unité ; c'était là le péché originel de toutes ces républiques, c'est qu'elles étaient des villes, des municipalités, c'est que comme villes, comme municipalités elles n'ont jamais pu s'élever à une autre constitution politique. Elles ont eu un courage admirable, un grand génie, elles ont fait des efforts qui auraient pu sauver dix fois un pays, et tout cela a été inutile parce qu'elles n'étaient que des villes, des municipalités. Non-seulement ce n'était pas l'Italie, mais ce n'était pas même la Lombardie, la Toscane, ce n'était que les villes de Milan, de Florence, de Pise. La Suisse est arrivée à se confédérer de nouveau, à se confédérer tant bien que mal. Grâce à sa position, cette confédération, quoique le lien fédéral fût faible, a pu subsister. L'Italie plus vive, plus passionnée, ne s'est même pas prêtée au système fédératif, et le système fédératif n'aurait pas suffi pour la protéger, car il lui fallait une bien autre force pour se sauver qu'il n'en fallait à la Suisse.

Vous voyez là la cause de ce terrible désastre ;

c'en a été un, car à la chute des républiques italiennes a succédé un état de paralysie. Les arts ont trouvé une existence précaire, mais rien n'a plus été possible de ces conceptions grandes et élevées qui ont honoré les belles époques de ce pays. Dieu veuille du moins que l'exemple de la péninsule italique soit toujours devant les yeux des nations et leur soit une preuve que le plus grand crime qu'on puisse commettre c'est d'affaiblir son pays; il faut avant tout lui conserver sa force, car sans force il n'y a pas d'indépendance, et sans indépendance, il n'y a ni liberté, ni même dignité humaine.

SOIXANTE-ONZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Principe monarchique; il se présente au moyen âge sous deux formes : la monarchie romaine établie d'abord comme une grande magistrature, prenant une nouvelle forme sous Dioclétien et finissant, après son alliance avec le sacerdoce chrétien, par être regardée comme un pouvoir de droit divin; la royauté barbare élective en droit et maintenue en fait dans certaines familles. L'une ou l'autre forme prévaut selon les lieux, les circonstances, les antécédents du pays. — La royauté devient féodale avec la féodalité, forte ou faible selon qu'elle a des fiefs plus ou moins considérables, mais conservant toutefois quelque chose de plus que son simple titre. — Circonstances favorables pour elle : anciens souvenirs de l'Empire; sentiment de préférence du peuple à son égard; sympathies de l'Église causées en partie par sa haine contre les seigneurs féodaux; sympathies des juristes conduits par leurs études des monuments du droit romain à voir dans l'Empire l'ordre et la régularité qu'ils ne trouvent pas dans la féodalité ni dans la commune. La royauté concentrée dans un homme et maintenue par le principe de l'hérédité était assurément propre à profiter de ces circonstances et elle arriva à se constituer, soit en monarchie absolue ou quasi-absolue en absorbant les autres formes, soit en monarchie limitée en se les associant et en faisant une part à chacun.

MESSIEURS,

Indépendamment de la commune dont nous avons signalé l'existence, la marche progressive et l'affranchissement, indépendamment de la féodalité et de l'église, il y avait encore un autre principe qui aspirait à s'emparer du gouvernement de la société, c'é-

tait le principe monarchique, c'était la royauté. Nous avons vu la part qui lui revenait dans le développement social, la part qui lui revenait en particulier dans le développement de ces deux grands faits sociaux, l'égalité civile et l'unité nationale. Je ne reviendrai pas sur ce que nous avons dit alors, je rappelle seulement que ce qui avait principalement, ce qui avait, plus que toute autre chose peut-être, contribué au succès du principe monarchique et secondé ses efforts, c'est que ce principe, par la nature même des choses, parce qu'il se trouvait, en quelque sorte, concentré dans un individu, était capable de se plier à toutes les formes, de s'adapter plus ou moins à tous les systèmes, sans jamais cesser d'être complétement lui-même.

Ainsi que trouvez-vous au moyen âge? Vous retrouvez la royauté sous deux formes principales, la forme romaine ou pour mieux dire alors byzantine et la forme barbare. La forme romaine qu'on appelait l'Empire, vous le savez, l'histoire de Rome vous l'apprend, cette forme de la monarchie s'établit d'abord comme une grande magistrature élective, en apparence du moins, car les premiers empereurs romains se portaient uniquement comme héritiers, en quelque sorte, de l'omnipotence des comices, de l'autorité des préteurs, de la puissance du Sénat, de l'inviolabilité des tribuns et de la sainteté des pontifes; ils se portaient, en quelque sorte, comme les héritiers de toutes ces magistratures, de toutes ces branches du pouvoir social et se constituaient ainsi comme la grande et la suprême magistrature de l'État. Mais

peu à peu cette origine, qui était un singulier mélange d'usurpations, commença à s'oublier à mesure que ce fait se prolongea; les anciens souvenirs s'effaçaient de plus en plus; la puissance impériale se détachait de plus en plus de ces idées qui l'avaient accompagnée à son avènement et le prince devenait de plus en plus empereur, sans être ni consul, ni tribun, ni pontife. Ces idées de l'ancien ordre de choses s'effaçaient et l'idée de la puissance impériale considérée en elle-même, par une conséquence naturelle, prenait tous les jours des racines plus profondes. On peut dire à bon droit que le système impérial romain subit une modification qu'on peut placer au temps de Dioclétien, lorsqu'une nouvelle forme d'administration s'empara du pays, une administration plus régulière, mais qui n'était plus l'ancienne. Cette administration contribua à effacer les anciens souvenirs de la République qui se rattachaient à la dignité impériale.

Bientôt une autre modification eut lieu dans la puissance impériale romaine ou byzantine, comme vous voudrez l'appeler. Le christianisme avait été adopté par le pouvoir, le christianisme était devenu, comme nous dirions aujourd'hui, une religion officielle; le sacerdoce s'était mis en contact intime avec la puissance politique, et la puissance politique en favorisant le christianisme, en protégeant le sacerdoce chrétien, lui empruntait pour elle des forces morales. Et dès lors commencent à pénétrer dans les esprits certaines idées auxquelles ils avaient été jusque-là tout à fait étrangers, c'est-à-dire l'alliance de la puissance impériale avec les idées religieuses, et

de là l'idée d'un pouvoir dérivant d'une autre source que celle d'où pouvait dériver le pouvoir des premiers empereurs, de là l'idée d'un pouvoir qui descendait d'en haut, d'un pouvoir de droit divin.

Voilà les modifications que ce principe subit sous la forme romaine.

En même temps arrivait la royauté sous une forme toute différente, la royauté des barbares, si nous voulons donner ce nom à la qualité de chef de ces tribus; c'était là une royauté véritablement élective, dans ce sens, du moins, que pour être élu chef d'une de ces tribus, d'un de ces peuples, il fallait par sa bravoure personnelle, par son habileté, être accepté comme tel par les tribus elles-mêmes, par le peuple que l'on conduisait à la guerre ou à la conquête. Ordinairement, il est vrai, l'histoire nous l'apprend, ces peuples barbares n'acceptaient pour chefs que des membres de la famille qui leur avait déjà donné des chefs distingués; c'est là un fait qui se reproduit presque toujours dans le même état social, c'est un fait très-naturel, les peuples s'attachent à la famille de celui qui leur a rendu de grands services. C'est par la même raison, qu'aujourd'hui encore dans les petites républiques démocratiques de la Suisse, s'il y a dans le canton de Schwitz un Reiding qui sache commander, il sera nommé commandant du canton, parce que c'est un nom que la population affectionne.

Telles étaient les deux formes de la royauté à cette époque. Il y eût là dans ces temps de troubles, de confusion, de désordre, il y eût là de grandes oscillations; tantôt une de ses formes prévalait, tantôt

l'autre prenait le dessus, selon les circonstances, les lieux, les antécédents du pays où la question se débattait. Dès lors, il ne faut pas s'étonner de trouver qu'en Angleterre, par exemple, c'était la forme barbare qui dominait. L'heptarchie anglaise n'était autre chose que la coexistence de sept chefs barbares que nous pouvons appeler des rois, si nous voulons, mais dont nous venons de montrer la faiblesse. En Italie, au contraire, chez les Ostrogoths, vous retrouverez la forme impériale, la forme romaine. Quand vous étudiez l'histoire de Théodoric quoique Germain, quand vous étudiez les écrits de Cassiodore, vous croyez vous retrouver au milieu des idées et des formes de la Cour de Constantinople. Ils avaient abandonné les formes barbares pour les formes impériales. C'était encore une chose toute naturelle. Ce royaume d'assez courte durée s'établit précisément là où les idées, les habitudes, les mœurs de l'Empire romain étaient encore presque dans toute leur puissance. Il s'établit là où, si l'on voulait un conseiller qui ne fût pas venu de la Germanie, on ne pouvait trouver qu'un homme ayant les idées, les principes du système romain. Le but des Ostrogoths était donc d'encadrer leur domination dans le cadre impérial. C'était une idée toute naturelle en Italie et, en conséquence, quoique ce fut le royaume des Ostrogoths, vous aviez les formes impériales.

En général, vous l'avez sans doute remarqué, la force s'impose, elle peut malheureusement s'imposer, mais, en dernier résultat, ce qui s'impose de la manière la plus durable et la plus intime, ce n'est

pas la force, c'est la civilisation. Nous avons eu occasion de le faire remarquer au sujet des langues, les langues des peuples civilisés s'imposent assez facilement aux peuples non civilisés, mais le contraire n'a presque jamais lieu. Je vous ai cité un grand exemple, celui de la Grèce et de Rome. Les Romains ont bien pu faire parler latin tant bien que mal aux Gaulois, aux Espagnols, aux Italiens du nord, mais ils n'ont pu faire parler latin aux Grecs; c'étaient au contraire les Romains qui parlaient grec, qui se croyaient, en quelque sorte barbares s'ils ne savaient pas le grec, s'ils ne pouvaient pas s'exprimer d'une manière satisfaisante en grec, qui quittaient le forum pour aller étudier le grec à Athènes. C'était la langue du peuple civilisé qui s'imposait au vainqueur. Il en était de même pour la forme monarchique dont nous parlons. Le royaume des Ostrogoths venait s'établir en Italie dans un temps où le souvenir de Rome était grand, eh bien, au lieu que le pays acceptât la forme germaine, ce furent les conquérants qui acceptèrent les formes romaines.

Mais au milieu de ces oscillations, la société cependant ne pouvait pas s'asseoir sur des bases stables et régulières. Nous avons vu déjà que cela était à peu près impossible à cette époque, et la force des choses, au sortir de cette période, établit à peu près dans tout l'Europe la féodalité. Or, dans ce grand mouvement, dans ce grand morcellement de toutes choses, le pouvoir social, y compris la royauté, aurait pu disparaître, et cependant, elle ne disparut pas complétement, grâce précisément à cette faculté dont

nous avons parlé, grâce à cette ductilité, passez-moi l'expression, avec laquelle elle put se plier à des systèmes divers. La royauté envahie par la féodalité se plia à la forme féodale, elle mit la couronne sur un casque et déposa le sceptre pour prendre l'épée du chevalier féodal. La *Domus divina* des empereurs de Constantinople se transforma en un château avec ses tourelles; au lieu de cet appareil de grands officiers qui entouraient la cour byzantine, on eut des hommes d'armes et des vassaux. Si elle avait des fiefs considérables, elle était forte parce qu'elle était un seigneur puissant, sinon elle était faible, très-faible. Mais forte ou faible, jamais elle ne se trouva en état de pouvoir seule lutter contre la féodalité. On a fait à cet égard des tableaux séduisants, on a dit qu'au bout du compte, un roi féodal était le premier parmi ses égaux, la clef de la voûte, et des imaginations plus brillantes encore ont voulu comparer les fiefs à la hiérarchie et à l'harmonie du système céleste. La vérité est que la royauté, ce prétendu soleil, etait impuissant, la vérité est qu'il n'y avait pas un de ces prétendus satellites qui ne quittât son orbite et n'apportât tous les jours de violentes perturbations dans le système, la vérité est que la royauté était souvent bafouée, méprisée, presque anéantie, et que ces seigneurs qui devaient représenter les mouvements réguliers des astres, passaient tout leur temps à des guerres intestines.

Cependant, il est remarquable, et ce fait est digne d'examen, qu'au milieu de ce désordre, la royauté a toujours conservé quelque chose de plus que son

simple titre, en voici les raisons qui ne sont pas difficiles à reconnaître :

C'était, avant tout, ce désordre intime, cette incapacité de tout pouvoir social régulier et protecteur de tous qui frappait la féodalité. La féodalité n'était, au fond, qu'un grand désordre multiple, violent, irrégulier, capricieux ; l'abus de la force individuelle, de la puissance de l'individu sur l'individu s'y présentait sous toutes les formes. Ainsi que nous l'avons dit, c'est là ce qui fait que les mêmes peuples qui ont souvent accepté des gouvernements oppressifs, n'ont jamais accepté la féodalité. Or, le peuple se trouvant dans cet état, le peuple exposé tous les jours à cette puissance de l'homme sur l'homme, de l'individu sur l'individu, à cette puissance violente, irrégulière, capricieuse, qui n'avait pas même des lois générales, tournait ses regards autour de lui et saisissait avec avidité ce qui pouvait lui offrir quelque espérance d'aide et de protection. Alors la royauté manquait de force, elle ne pouvait accorder de protection, elle ne pouvait guère se protéger elle-même. Mais elle rappelait des souvenirs de force, des souvenirs de droit, elle rappelait l'Empire, et à mesure qu'on s'éloignait du régime impérial, les inconvénients de ce régime disparaissaient, tandis que ses avantages brillaient d'un plus grand éclat. On oubliait le despotisme de la cour de Constantinople et on se rappelait la puissance de Rome, et les lois de Rome, et les mesures d'ordre général.

Il faut ajouter que la royauté féodale, non par un calcul positif et direct, elle n'était pas assez éclairée

pour le faire, mais par cette connaissance instinctive que nous avons presque tous de notre situation, traitait ses vassaux, ses serfs à elle, moins mal que les autres seigneurs ; la comparaison lui était favorable, et dès lors, les monuments historiques en font foi, il arriva que le peuple et le roi paraissaient, en quelque sorte, l'un et l'autre, deux opprimés de la féodalité. Ils l'étaient en effet dans une mesure très-différente, mais l'un était opprimé en tant que roi, c'est-à-dire qu'il perdait à peu près tout pouvoir, l'autre était opprimé en tant que peuple, de sorte qu'ils se trouvaient sous le régime de la féodalité au même titre d'opprimés par cette tyrannie sociale.

Et de là la royauté tirait un autre avantage qui était un sentiment de préférence de la part du peuple.

Une troisième circonstance favorable, c'était l'Église ; car le prêtre aussi redoutait avant tout la féodalité. La monarchie proprement dite, le prêtre a toujours espéré de la dominer ou de s'y associer, ou, du moins, d'en être puissamment favorisé et protégé; il se rappelait les faveurs de la cour de Byzance pour l'Église chrétienne, il se rappelait la soumission des rois barbares, tandis qu'il n'a jamais pu se flatter de triompher des mœurs grossières des grands seigneurs féodaux. Jamais ces deux puissances n'ont pu se concilier, jamais elles n'ont pu imaginer qu'elles vivraient en bonne harmonie. Sans doute le prêtre favorisait la commune, le prêtre a été Guelfe, il a favorisé la commune, mais il la favorisait plus encore comme un moyen contre la féodalité que comme

institution populaire, cela est vrai, du moins, du haut clergé et cela est prouvé par la promptitude avec laquelle le clergé s'est rattaché au principe de la monarchie et même de la monarchie absolue.

Ainsi l'antipathie de l'Église pour le système féodal était un autre fait qui était également favorable à la royauté.

Je vous en indiquerai un dernier. Vous savez tous quel est le développement de l'esprit humain qui a eu lieu par les études théologiques et par les études de jurisprudence. Aujourd'hui, le nom de savant est réservé particulièrement à ceux qui connaissent à fond les sciences exactes et physiques. Dans ces temps-là, les savants étaient les théologiens et les juristes; c'était là la science et dans la plus grande partie de l'Europe, il n'y en avait pas d'autre. Or, il faut bien le dire, la monarchie doit une grande reconnaissance aux juristes. Les juristes étaient la plupart opposés à tous les autres principes et favorables au principe monarchique. On les a fort accusés de cette tendance, on les a accusés d'avoir fait tous leurs efforts pour établir la monarchie absolue. Je ne veux pas les laver de tout reproche à cet égard, mais il faut voir le fait sous son véritable point de vue. Où le juriste de ce temps-là prenait-il son instruction? Dans les souvenirs de Rome, dans ce qu'il pouvait comprendre des monuments qui restaient du droit romain. Pouvait-il remonter aux temps anciens, pouvait-il remonter aux périodes antérieures à l'Empire? Non. Ses idées se reportaient tout naturellement sur ce qui était le plus rapproché de son temps, sur

l'Empire et même sur l'Empire de Constantinople; il ne pouvait pas faire autrement. Dès lors il adopta, en quelque sorte, d'une manière toute naturelle et sans s'en douter, les idées de l'Empire de Constantinople. Le juriste, dans son cabinet, étudiait les lois de cette Rome qui avait laissé une si grande renommée et puis des idées d'ordre, de droit commun, et de hiérarchie politique; et tournant ses regards sur le désordre de la féodalité, sur les abus si fréquents de la force de l'individu contre l'individu, il était assez naturellement conduit à ne voir de salut que dans le système impérial.

La Commune, de son côté, n'échappait pas non plus au désordre par les raisons que j'ai indiquées. Le juriste ne voyait pas encore là ces idées d'ordre, de régularité qu'il avait prises dans ses études et il était frappé, entre autres, de cette idée que la Commune ne pouvait pas arriver à une administration passable de la justice. Je dis à une administration passable de la justice, car comment administrait-on la justice alors. On en était arrivé à ce point qu'aucun homme du pays ne pouvait administrer la justice. On faisait venir un étranger, qu'on appelait un podestat, à qui l'on confiait l'administration de la justice, c'est-à-dire le droit d'emprisonner, de torturer, de mutiler, de mettre à mort. C'était un étranger, c'était le seul moyen qu'il fût impartial, qu'il pût braver les animosités et les haines. Eh bien, placez un juriste d'alors devant ces circonstances et vous ne serez pas étonnés qu'il demandât de toutes ses forces le rétablissement du pouvoir impérial.

Sous l'influence de ces causes, il est évident que l'idée de la royauté devait se développer peu à peu, et les rois, par ce seul fait qu'ils étaient des individus seuls et non des corps, étaient éminemment propres à tirer profit de toutes les circonstances qui favorisaient le développement de la royauté. La royauté, dans ce temps-là, a eu la puissance que possède un homme qui n'a qu'une idée. Vous savez quelle est la puissance d'un homme qui n'a qu'une idée, qu'un but. Or, la royauté se trouvait alors dans cette situation, et comme elle ne cessait jamais, le principe héréditaire la maintenant, elle était éminemment propre à profiter des faits généraux de la société. D'ailleurs la féodalité prêtait le flanc, elle le prêtait de bien des manières, et pour n'en citer qu'une, elle le prêta d'une manière remarquable lorsqu'elle se précipita en Asie. Les croisades donnent l'idée de la féodalité mieux que toute autre chose. Cet abandon du certain pour l'incertain, cet abandon soudain de la sûreté pour le danger, tant de légèreté et tant de bravoure, tant de nobles exploits et une telle absence de toute idée de suite ne pouvaient se trouver que là où la féodalité dominait. Il fallait des hommes doués d'une grande croyance et en même temps assez hardis, assez imprudents pour tout abandonner pour aller se faire mutiler, décimer corps et biens, directement ou indirectement dans les champs de la Palestine.

Le Roi aussi allait aux croisades, mais il y avait entre les deux situations une différence qu'il faut remarquer. Si le Roi allait à la croisade et qu'il lui

arrivât malheur, la royauté restait, elle se continuait par l'hérédité; si le seigneur se rendait à la croisade et y mourait, le fief restait aussi, mais le seigneur avait dû faire des affranchissements pour se procurer de l'argent, mais le fief d'ailleurs tombait souvent en quenouille, et de cette manière, la puissance féodale s'affaiblissait.

Les communes, vous avez vu leur côté brillant et, à côté, leur défaut, elles manquaient d'une organisation générale assez puissante et il en résulta que la commune ne put jamais s'élever assez haut pour s'emparer de la société.

L'Europe placée entre ces deux formes diverses, opposées, ne pouvant ni avec l'une ni avec l'autre, parvenir à une organisation forte, à une organisation durable, l'Europe, dis-je, entre ces deux morcellements avait besoin, avant tout, de force et d'unité. Et dans la position où elle se trouvait à cette époque, il ne lui restait que deux moyens d'atteindre ce but, l'Église et la monarchie. L'Église lui servait comme moyen d'unité morale, la monarchie comme moyen d'unité politique et de force nationale, et c'est ainsi que, l'histoire à la main, on voit le principe monarchique grandir peu à peu et devenir le droit public de l'Europe à peu d'exceptions près. Et c'est ainsi qu'au nom de la force nationale, de l'unité politique, de l'intérêt général, par opposition à la féodalité, par opposition à cette organisation si variable et si capricieuse, il obtint ce que la féodalité n'a jamais pu obtenir, c'est-à-dire de se faire accepter par le peuple. Mais ce principe se trouvait lui-

même en présence d'autres éléments et d'autres forces sociales. Car entre autres principes, la féodalité coexistait, le principe communal coexistait, l'Église coexistait avec le principe et l'élément monarchique. Il fallait donc nécessairement, de deux choses l'une, ou bien que le principe monarchique domptât toutes les autres forces sociales et les absorbât en lui-même, ou bien qu'il fît une part à chacune, qu'il devînt leur associé. C'est dire en d'autres termes qu'il devait arriver de deux choses l'une, ou la monarchie absolue ou la monarchie limitée. Or, ces deux gouvernements, ces deux formes de monarchie se réalisèrent effectivement l'une et l'autre, non pas cependant d'une manière aussi nette, aussi parfaitement régulière que peut l'exprimer la généralisation historique comme manifestation d'une théorie reconnue, d'une théorie acceptée. Nullement. C'étaient des faits qui se développaient peu à peu, comme ils pouvaient, mais en tendant vers l'une ou l'autre des deux idées que je viens d'indiquer, en se rapprochant davantage ici de la monarchie absolue, là de la monarchie limitée, voulant ici absorber tout, se résignant là à partager.

La monarchie absolue ou quasi absolue, un peu plus tôt, un peu plus tard, sous une forme plus ou moins manifeste, plus ou moins explicite, d'une manière plus ou moins avouée, finit par se naturaliser en France, en Espagne, en Portugal, à Naples et ailleurs. La monarchie limitée, limitée d'une manière fort différente ici par la féodalité, ailleurs par l'élément communal, avec leurs mille et mille va-

riétés, se réalisa en Angleterre essentiellement, en Allemagne, en tant qu'empire d'Allemagne; et puis, vous avez la royauté de Pologne, la royauté élective dont le chef n'a jamais été que le chef d'une république fédérative. Mais pour arriver à une intelligence approfondie de ces grands résultats, il faudrait des développements historiques assez étendus et il serait à la fois curieux et important de suivre dans leur marche historique les efforts de ces principes divers ou pour dominer tous les autres ou pour se coordonner entre eux, pour aboutir ainsi à une sorte de gouvernement national. Mais ces développements historiques nous mèneraient trop loin et je dois me hâter d'arriver au but que nous devons essentiellement atteindre, à l'exposition du droit positif politique actuellement en vigueur en France.

SOIXANTE-DOUZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Caractères essentiels de la monarchie qui gouverne la France : 1° Elle est héréditaire, par ordre de primogéniture, de mâle en mâle, à l'exclusion des femmes et de leurs descendants ; loi salique ; 2° elle est représentative ou constitutionnelle. — Pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire. — Quand ces trois pouvoirs sont réunis dans la même personne il y a pouvoir absolu. — Comment doit être entendu le principe de la séparation des pouvoirs. — C'est dans l'élément monarchique qu'est posé le principe d'unité qui tient ensemble les trois parties de la machine gouvernementale ; la monarchie a une part dans les trois branches du pouvoir, mais cette part est limitée, et elle ne peut aller au delà. — L'initiative en toutes choses appartient au pouvoir législatif composé du roi et des deux chambres ; c'est donc l'organisation de ce pouvoir qu'il faut étudier d'abord et il paraît logique de commencer par celle des trois branches de ce pouvoir qui procède de l'élection, la Chambre des députés.

MESSIEURS,

Le gouvernement de la France n'est pas un gouvernement de privilége. Nous avons déjà expliqué longuement dans la première partie de ce cours que le principe fondamental de notre organisation sociale, principe formellement écrit en tête de la Charte est le principe de l'égalité civile. Je ne reviendrai plus sur cette matière qui me paraît épuisée.

Quant à la forme du gouvernement aujourd'hui en vigueur, c'est la forme monarchique. C'est là la forme qui, à quelques exceptions près, a été adoptée en France, depuis que les Gaules, se détachant de l'Empire romain, ont essayé d'avoir une organisation politique particulière.

La monarchie française réunit les caractères essentiels qui suivent : elle est héréditaire, par ordre de primogéniture, de mâle en mâle à l'exclusion des femmes et de leurs descendants, enfin elle est représentative, limitée, constitutionnelle, comme vous voudrez l'appeler.

Je reprends chacun de ces quatre caractères de la monarchie française.

Elle est héréditaire, c'est-à-dire qu'elle exclut formellement la forme élective. La forme élective a toujours été dans l'ordre des idées monarchiques, une forme en quelque sorte exceptionnelle, une forme qui n'a jamais longtemps resté, dès que le peuple chez lequel elle s'est établie s'est avancé dans la carrière de la civilisation, les inconvénients de la forme élective ayant bientôt frappé les esprits.

Par ordre de primogéniture de mâle en mâle. Il n'est personne qui n'ait entendu parler d'une loi qui, dit-on, est le fondement de ce principe, l'exclusion des femmes de la succession au trône ; il n'est personne qui n'ait entendu parler de la loi salique. Qu'était-ce donc que cette loi salique *dont tant de gens ont parlé et que si peu de gens ont lue?* (ce n'est pas moi qui parle, c'est Montesquieu, *Esprit des Lois,* liv. XVIII, ch. XXII) c'était la loi d'un des peuples

barbares, des saliens, une des lois barbares dont la rédaction a eu lieu après que ces peuples eurent envahi l'Occident. C'était la loi d'un de ces peuples germains chez qui on ne pouvait dire rigoureusement qu'il y eût une monarchie, ni même beaucoup de terres appropriées, car ces peuples germains tels que Tacite les a si bien décrits, ne possédaient que des maisons isolées entourées d'un petit terrain. Le reste des fortunes particulières consistait en armes, en troupeaux, en esclaves, en chevaux, en choses mobilières. Il est donc singulier qu'on soit parti de cette loi salique pour en tirer le principe de l'exclusion des femmes du trône.

Voici comment s'exprimait cette loi. Je prends la traduction de Montesquieu :

« 1° Si un homme meurt sans enfants, son père » ou sa mère lui succéderont; 2° s'il n'a ni père » ni mère, son frère ou sa sœur lui succéderont; » 3° s'il n'a ni frère ni sœur, la sœur de sa mère lui » succédera; 4° si sa mère n'a point de sœur, la » sœur de son père lui succédera; 5° si son père » n'a point de sœur, le plus proche parent par mâles » lui succédera; 6° *aucune portion de la terre sa-* » *lique ne passera aux femelles, mais elle appar-* » *tiendra aux mâles, c'est-à-dire que les enfants* » *mâles succéderont à leur père.* »

Ce texte dit tout simplement : Lorsqu'il s'agira de succession d'enfants, la terre salique appartiendra aux mâles et ils la partageront entre eux, c'est-à-dire que les enfants mâles succéderont au père ou pour mieux dire partageront la succession. Car cette terre

salique était précisément cette terre qui entourait la maison. Il est bien clair qu'on devait la donner aux mâles. Les filles se mariaient et allaient habiter la maison et la terre de leur mari. Et d'ailleurs, dans ce temps de violence, la terre devait être confiée à celui qui pouvait la défendre.

Lorsque les Francs sont devenus maîtres de la Gaule, ils sont devenus riches. Leur position a changé comme propriétaires territoriaux, et alors on trouve une grande quantité de documents où il est question de la succession des femmes. On trouvait rigoureuse la disposition de la loi qui leur était relative.

Vous voyez donc, sans entrer dans aucune discussion, que cette induction de la loi salique est une induction forcée. C'était une application du droit civil au droit politique et une application forcée, car cette exclusion dans la loi salique n'était pas systématique. C'est une confusion d'idées qui a fait attribuer à la loi salique un droit féodal, puisque la féodalité n'existait pas en Germanie. Elle ne s'est établie qu'au xe siècle et c'est alors seulement que sont nées ces idées de la conservation de l'éclat des familles.

Cependant, il est parfaitement vrai que cette loi doit avoir eu une certaine influence sur l'application du principe au droit politique. Car l'exclusion des femmes de la succession au trône se trouve admise dans les pays soumis à la loi salique et non dans les autres. Mais c'est là, aujourd'hui, une chose de pure curiosité, car l'exclusion des femmes peut se motiver

sur des raisons meilleures, principalement sur celles de nationalité, les femmes pouvant faire passer le royaume à un prince étranger.

Nous avons dit en dernier lieu que la monarchie est représentative ou constitutionnelle. Or, vous le savez tous, on est convenu de considérer le pouvoir social sous trois points de vue divers, selon la forme de l'action qu'il exerce, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et administratif et le pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif qui déclare la volonté du gouvernement social, le pouvoir exécutif qui fait exécuter cette volonté et qui en même temps administre les affaires générales. Et puis il peut arriver qu'il y ait dissentiment entre celui qui doit faire exécuter la loi et celui qui doit s'y soumettre. De là une contestation spéciale, particulière, individuelle, sur un point déterminé. Il peut arriver encore qu'il s'élève une discussion sur l'application des lois entre individus et individus, ou bien enfin que des individus portent atteinte aux droits de la société ou des autres individus, en commettant des crimes, des délits. Dans tous ces cas, il s'élève une question qui n'est plus une question générale, mais une question particulière qui doit être vidée devant le pouvoir judiciaire.

C'est là que se trouve la ligne de démarcation entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif consulte les intérêts généraux de la société et statue sur ces intérêts généraux. Lorsque, ensuite, il s'élève la question de savoir si un individu s'est ou non conformé à la loi, il y a là une

question qui est d'un autre ordre, qui est d'un ordre secondaire, dont la décision n'est plus une affaire générale, mais une affaire particulière.

C'est là le caractère propre du pouvoir judiciaire, c'est de décider des questions particulières d'après la loi générale, mais de ne point statuer sur les intérêts généraux.

En d'autres termes, il n'y a de pouvoir initial que le pouvoir législatif. Les autres partent de là, l'un pour faire exécuter et administrer, l'autre pour décider les questions particulières, conformément à la loi générale.

Lorsque ces trois pouvoirs sont réunis dans la même personne, ou dans les mêmes personnes, lorsque le même homme qui fait la loi générale est en même temps chargé de la faire exécuter et de décider les contestations qu'elle peut faire naître, il y a pouvoir absolu. Il n'y a pas là de limites légales à tracer, car pour que ces limites puissent être tracées, il faut un pouvoir capable de les faire respecter. Or, tous les pouvoirs étant concentrés dans les mêmes mains, il ne peut y avoir rien de semblable.

Lorsque, au contraire les pouvoirs sont séparés, il n'y a point pouvoir absolu. Ainsi, l'un fait la loi; sans doute il peut la faire mauvaise ; les hommes se trompent quelque nombreux qu'ils soient. Mais une fois la loi rendue, c'est une règle qu'on connaît, on sait à quoi l'on doit se conformer. Et lorsque c'est un autre pouvoir qui est chargé de décider si on s'y est conformé ou non, celui qui l'a faite ne pourra pas, après coup, la faire plier à sa fantaisie. Si le pou-

voir législatif veut satisfaire de mauvaises passions, il pourra faire des lois dans ce sens, mais ce sont des lois qui ne pourront avoir de force que pour l'avenir et non pour décider sur tel ou tel fait accompli. On les connaîtra et on pourra se mettre dans le cas de n'en être pas atteint.

De même si le pouvoir exécuteur ou administrateur abuse de son pouvoir en faveur d'intérêts individuels et qu'il soit en même temps juge, c'est un pouvoir sans limites. Il peut changer la loi à son gré, déclarer qu'on l'a violée lorsqu'on s'y est conformé et la violer lui-même, puis déclarer qu'il l'a respectée.

Voilà des principes désormais universellement reçus. Cependant quand on dit — la séparation des pouvoirs — peut-on entendre par là une séparation telle qu'il n'y ait aucun point de contact entre un pouvoir et un autre, que ce soient pour ainsi dire, trois rouages juxtaposés les uns contre les autres sans se toucher. Évidemment il en résulterait une lutte entre eux ou une inaction complète. Lors donc qu'on dit séparation, on ne veut pas parler de cette séparation matérielle, on entend par là que les pouvoirs soient séparés de manière que l'un ne soit pas dans la dépendance de l'autre, de manière que chacun dans sa sphère ait cette liberté d'action dont nous avons parlé.

Voilà ce qu'on doit entendre par séparation des pouvoirs. Et en effet, il n'y a pas de constitution dans laquelle, en y regardant un peu de près, on ne trouve quelques points de contact entre les différents

pouvoirs. Mais la séparation existe lorsque le pouvoir législatif est effectivement maître de statuer sans dépendre du pouvoir judiciaire, lorsque le pouvoir judiciaire ne reconnaît d'autre règle que la loi et sa conscience, lorsque le pouvoir exécutif dans sa sphère particulière, n'est pas obligé de se soumettre aux volontés des autres pouvoirs.

Nous verrons en avançant que ces notions générales rencontrent de très-grandes difficultés dans la pratique, parce qu'il est difficile de mettre trois pouvoirs en contact sans qu'il y ait de conflit entre eux.

Où est placé l'engrenage, si je puis parler ainsi, de ces rouages qui constituent notre organisation politique? Où est placé le principe de l'unité, d'après notre constitution? Il est placé évidemment dans le principe monarchique. En ouvrant la Charte, vous trouverez que cet élément n'est étranger complétement à aucun des trois pouvoirs dont nous avons parlé. En effet, l'élément monarchique ou, pour parler comme on le fait souvent, la couronne a, outre sa portion de pouvoir législatif, la nomination des pairs, la convocation et la prorogation des Chambres, la dissolution de la Chambre des Députés. Quant au pouvoir exécutif et administratif, il lui appartient à peu près exclusivement, sauf l'influence indirecte du pouvoir législatif. Ainsi, elle a seule la représentation du pays dans les relations extérieures, le droit de paix et de guerre, la nomination et la révocation des ministres et autres agents, le commandement des armées, la publication des lois, le droit de faire des

ordonnances et autres actes nécessaires pour l'exécution des lois, enfin l'administration générale du royaume. Le pouvoir judiciaire lui-même ne lui est pas complétement étranger. Ainsi elle a la nomination des juges, la poursuite par ses agents, la nomination et la révocation de ces agents, c'est-à-dire des agents du ministère public, certains droits de réquisition en matière civile, enfin le droit de grâce.

Ainsi c'est évidemment dans cet élément qu'est posé le principe d'unité qui tient ensemble les trois parties de la machine.

Quelles sont donc toutefois les limitations du principe monarchique? En d'autres termes, quelle est la part que le pays prend à l'administration des affaires générales, sous le point de vue législatif d'abord, puis sous le point de vue administratif, enfin sous le point de vue judiciaire.

Nous étudierons d'abord la question du pouvoir législatif. On appelle souvent les trois branches qui la composent, les trois pouvoirs. J'ai dit mille fois que je n'attache aucune importance aux mots. Mais pourtant il faut s'entendre. Eh bien, ce ne sont pas trois pouvoirs, mais trois branches de l'un des trois pouvoirs, du pouvoir législatif.

Nous commencerons par examiner quelle est la part de la Chambre des Députés. Mais il faut se demander avant tout d'où vient cette chambre, comment elle est formée, ce qui exige de notre part l'examen et l'étude du système électoral aujourd'hui en vigueur. Ensuite viendront les mêmes questions

pour la Chambre des Pairs. Une fois les deux Chambres constituées, nous nous permettrons, pour ainsi dire, de les convoquer pour les faire agir, pour voir où ce qu'on appelle la loi prend sa source, et quelles sont les phases par lesquelles elle doit passer pour être effectivement une loi. Vous aurez alors une idée suffisante du pouvoir législatif tel qu'il se trouve établi par la loi constitutionnelle.

Nous passerons ensuite au pouvoir administratif. Car dans l'ordre des idées le pouvoir judiciaire arrive en troisième lieu. J'ai dit une autre fois qu'il est, au bout du compte, la clef de la voûte, mais on pourrait aussi, si on voulait se livrer à des imaginations romanesques, se figurer un pays où il n'y aurait pas de pouvoir judiciaire, c'est-à-dire où il ne s'élèverait jamais de contestations entre les individus ou entre les individus et le pouvoir social. Ainsi, de sa nature, il arrive en troisième lieu pour réparer, si je puis m'exprimer ainsi, les brèches, les dégâts particuliers qui dans le champ des intérêts, des passions, peuvent être faits à l'édifice politique et social. L'étude du pouvoir législatif sera donc notre premier objet.

Mais en attendant, partons toujours de ce principe qu'il y a chez nous monarchie, mais monarchie limitée, représentative, limitée sous le point de vue des trois pouvoirs. Et pour le prouver, il n'est pas besoin de sortir de la Charte. Ainsi l'article 14 est ainsi conçu : « La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés. » Il n'y a donc pas de loi si elle n'est

pas faite collectivnment par les trois branches du pouvoir législatif.

Quant au pouvoir exécutif et administratif, nous trouvons : Article 12. « La personne du Roi est in» violable et sacrée; ses ministres sont responsables.» Nous trouvons à l'article 13 : « Le Roi..... fait les » règlements et ordonnances nécessaires pour l'exé» cution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre » les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécu» tion. » Vous trouvez de même à l'article 47 : « La » Chambre des Députés a le droit d'accuser les Mi» nistres et de les traduire devant la Chambre des » Pairs qui seul a celui de les juger. » Enfin l'ar» ticie 79 : « Il sera pourvu successivement par des » lois séparées et dans le plus court délai possible » aux objets qui suivent :..... 2° La responsabilité » des ministres et des autres agents du pouvoir.

Quant au pouvoir judiciaire, il ne faut pas s'arrêter à une phrase de l'article 48 que nous expliquerons en temps et lieu et où il est dit : « Toute justice » émane du Roi. » La justice est rendue par des juges inamovibles et par des jurés, et ces deux points sont formellement consacrés par les articles 49 et 56. Et pour corroborer les dispositions de ces deux articles, vous trouvez en outre le principe de l'article 53 : « Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels. » De sorte que entre les justiciables et l'ordre judiciaire, il y a un rapport constitutionnel, rapport que le pouvoir exécutif et administratif ne peut pas altérer. En conséquence, et c'est l'article 4 qui le dit : « Il ne pourra être créé de commissions et de tribu-

» naux extraordinaires, à quelque titre et sous quel-
» que dénomination que ce puisse être. »

Voilà donc comment la monarchie se trouve être une monarchie représentative, une monarchie limitée. Si elle a une certaine part aux trois branches du pouvoir, vous voyez qu'en même temps il n'y a aucune des branches de ce pouvoir où elle ne rencontre des limites, limites qu'elle ne saurait franchir sans se mettre en dehors de la constitution.

L'exercice du pouvoir législatif est sans doute la base de l'organisation politique. Ainsi que je l'ai dit, c'est là le point de départ. Qui dit loi, dit commencement ; qui dit loi, dit un acte qui n'est pas précédé d'un autre fait gouvernemental. Que vous fassiez une loi nouvelle ou que vous amendiez une loi ancienne, qu'importe? Toujours est-il que la confection de la nouvelle loi ou la correction de l'ancienne est un fait initial. Ainsi le mot *initiative* est un mot bien choisi, c'est un mot caractéristique. Le pouvoir exécutif, en tant que pouvoir exécutif, n'a pas d'initiative, ou s'il l'a dans quelques cas rares, c'est parce que la loi le lui a expressément donné. Ainsi nous avons vu en examinant la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique que, quand il s'agit de travaux peu importants, il n'est pas besoin d'une loi, mais c'est là une délégation spéciale du pouvoir législatif sur un objet déterminé. C'est une espèce de législature au petit pied à laquelle le législateur a consenti pour simplifier certaines opérations ; mais ce qu'on tient ainsi par délégation spéciale, bornée à un objet déterminé, n'est pas un droit propre.

L'initiative donc n'appartient en toutes choses qu'au pouvoir législatif. Quand la couronne propose une loi, elle agit comme branche du pouvoir législatif. Sans doute, la circonstance que le gouvernement est mieux que tout autre informé des faits sociaux, parce qu'il a une masse de moyens pour les connaître, rend cette initiative plus facile. Mais cette initiative est déjà un exercice de la puissance législative. Et de même, quand d'après le système actuel, un député, un pair de France, fait une proposition à la Chambre, il prend lui-même l'initiative dans une affaire législative.

Ainsi donc, nous avons toutes sortes de raisons pour commencer par étudier le pouvoir législatif, le pouvoir initial, dans ses divers éléments. Or, ce pouvoir se compose encore une fois du roi et des deux chambres. La chambre des députés est le résultat de l'élection. L'élection est le fait des citoyens réunissant certaines conditions que la loi a prescrites. Eh bien, c'est donc là le premier anneau de l'organisation politique ; le système électoral est à son tour le commencement du système politique.

Il me paraît donc logique d'étudier l'organisation politique de la France, en commençant non-seulement par le pouvoir législatif, mais par celle des branches du pouvoir législatif qui est le résultat de l'élection. Or, il n'est personne qui ne sache par ouï-dire, au moins, combien ont été nombreuses les variations et les vicissitudes du pouvoir électoral depuis que ce système est en vigueur. Il y a une série de lois qu'il serait à coup sûr fort long d'examiner et

d'analyser. La loi électorale est une loi pleine de détails, une loi qui a dû descendre nécessairement jusqu'à la partie purement réglementaire, parce qu'il était essentiel de bien définir les droits de ceux qu'on a appelés à exercer une fonction aussi importante. Nous serons donc forcés de prêter à l'étude de la loi électorale une grande attention parce que ce n'est pas là une loi qu'on puisse prendre *per summa capita*.

SOIXANTE-TREIZIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Formes diverses d'élection des membres du Corps législatif dans les constitutions de 1791, de 1793, de l'an III et de l'an VIII. — Charte de 1814. — Loi du 5 juin 1817. — Loi du 29 juin 1820 : Double vote. — Lois de 1827 et de 1828. — Charte de 1830 et loi du 19 avril 1831 : abaissement de l'âge et du cens. — Examen des diverses dispositions de la loi sur le montant et la nature des contributions formant le cens électoral.

MESSIEURS,

L'élection est le fait de la réunion d'un certain nombre de citoyens dans le but de choisir un mandataire qui participe à l'administration générale de l'État comme membre du pouvoir législatif. Tout individu peut-il être électeur? L'élection doit-elle être directe ou indirecte? Les électeurs sont-ils tous électeurs au même titre et ont-ils le même droit? Ce sont là des recherches qui ne manqueraient pas d'intérêt, mais qui ne font pas l'objet de notre cours et dans lesquelles je n'ai pas l'intention d'entrer.

Les formes de l'élection ont varié en France, comme partout ailleurs, selon les modifications qu'éprouvaient le système de gouvernement. Dans la Constitution de 1791, il y avait le système de l'élection in-

directe. Au titre 3, chapitre 1er, section 2, il est dit : « Article 1er. Pour former l'Assemblée nationale » législative, les citoyens actifs se réuniront tous » les deux ans en assemblées primaires dans les villes » et dans les cantons..... » Article 6. Les assem- » blées primaires nommeront des électeurs en pro- » portion du nombre des citoyens actifs domiciliés » dans la ville ou dans le canton. — Il sera nommé » un électeur à raison de cent citoyens actifs, pré- » sents on non à l'assemblée. — Il en sera nommé » deux depuis cent cinquante-un jusqu'à deux cent » cinquante et ainsi de suite. » Enfin, à la section 3, article 1er, il est dit : « Les électeurs nommés en » chaque département se réuniront pour élire le » nombre de représentants dont la nomination sera » attribuée à leur département et un nombre de » suppléants égal au tiers de celui des représen- » tants. » Voilà un exemple de ce qu'on appelle l'élection indirecte, c'est-à-dire qu'il y a un intermédiaire entre le premier électeur et le député nommé. Ce n'est pas le premier électeur qui nomme immédiatement le député, il nomme seulement des électeurs. C'est là une forme de l'élection indirecte. Il est évident que l'élection indirecte peut se faire sous des formes très-différentes et on en a beaucoup d'exemples.

Les rédacteurs de la Constitution de 1793 en revinrent à l'élection directe. « Article 23. Chaque » réunion d'assemblée primaire résultant d'une po- » pulation de trente-neuf mille à quarante-un mille » âmes nomme immédiatement un député. » Ainsi

là, comme vous voyez, l'intermédiaire était supprimé, l'élection était directe. Mais dans la Constitution de l'an III (22 août 1795) le système de l'élection indirecte reparut. Vous trouvez à l'article 33 : « Chaque assemblée primaire nomme un électeur à » raison de deux cents citoyens, présents ou absents, » ayant droit de voter dans la dite assemblée..... » Les assemblées électorales, nommées ainsi par les assemblées primaires, élisaient : « 1° les membres » du corps législatif, c'est-à-dire les membres du » conseil des anciens et ensuite les membres du con- » seil des cinq cents..... » Les membres des deux conseils n'étaient pas élus par les assemblées primaires, mais par les assemblées électorales que nommaient les assemblées primaires; il y avait donc là encore élection indirecte.

Si l'élection était indirecte dans la Constitution de l'an III, elle l'était à bien plus forte raison dans celle de l'an VIII. Voici les articles 7, 8 et 9. « Article 7. » Les citoyens de chaque arrondissement désignent » par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croient » les plus propres à gérer les affaires publiques. Il » en résulte une liste de confiance contenant un » nombre de noms égal au dixième du nombre des » citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette » première liste communale que doivent être pris » les fonctionnaires publics de l'arrondissement. — » Article 8. Les citoyens compris dans les listes » communales d'un département désignent égale- » ment un dixième d'entre eux. Il en résulte une » seconde liste dite départementale dans laquelle

» doivent être pris les fonctionnaires publics du dé-
» partement. — Article 9. Les citoyens portés dans
» la liste départementale désignent pareillement un
» dixième d'entre eux : il en résulte une troisième
» liste qui comprend les citoyens de ce département
» éligibles aux fonctions publiques nationales. »

Comment ensuite arrivait-on à avoir un corps législatif? Le voici : La Constitution avait institué un sénat, qu'on appelait sénat conservateur, composé de quatre-vingts membres inamovibles et à vie, âgés de quarante ans au moins. Ce sénat, après une première nomination, se recrutait lui-même sur une liste triple de candidats présentés, la première par le corps législatif, la seconde par le tribunat et la troisième par le premier consul. C'était ce sénat qui, sur la liste dont nous venons de parler, sur cette liste de candidats aux fonctions publiques nationales, choisissait les législateurs. « Article 19. Toutes les listes
» faites dans les départements en vertu de l'article 9
» sont adressées au sénat ; elles composent la liste na-
» tionale. — Article 20. Il élit, dans cette liste, les
» législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de
» cassation et les commissaires à la comptabilité. »

Le pouvoir du sénat allait même plus loin, car il pouvait annuler tous les actes qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels, soit par le tribunat, soit par le gouvernement. Or, parmi ces actes se trouvaient les listes d'éligibles, ainsi que cela est indiqué dans l'article 21.

Voilà plusieurs exemples de l'élection que nous avons appelée indirecte.

La Charte de 1814 n'admettait pas l'élection indirecte ; elle disait, article 35 : « La Chambre des » députés sera composée des députés élus par les » colléges électoraux... » Ainsi l'élection était immédiate et directe ; les colléges électoraux se réunissaient et nommaient eux-mêmes les députés. L'article ajoute : « ..... par les colléges électoraux dont » l'organisation sera déterminée par des lois » et nous trouvons à l'article 40 : « Les électeurs qui » concourent à la nomination des députés ne peu- » vent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une » contribution directe de 300 fr. et s'ils ont moins » de trente ans. » Le rédacteur aurait peut-être été bien embarrassé d'expliquer ce qu'il voulait dire par cette tournure de phrase : *Les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage* s'ils paient moins de 300 fr., etc...; mais quoi qu'il en soit l'élection était directe et immédiate.

Il s'agissait maintenant d'organiser le système électoral sur ces deux bases ; cette organisation a été faite à diverses reprises ; il y a eu la loi de 1817, la loi de 1820, d'autres lois encore et en particulier celles de 1827 et de 1828, mais sous le point de vue que nous considérons, ce sont surtout les lois de 1817 et de 1820 qui doivent attirer un instant votre attention.

La loi de 1817 n'était au fond qu'une application de ces articles de la Charte que je viens de citer. Ainsi, on prenait dans l'article 40 la désignation des qualités requises pour être électeur ; on formait des

colléges départementaux, tous les électeurs s'y rendaient et procédaient à la nomination immédiate des députés. Voilà le système de la loi du 5 février 1817. Il n'y avait là rien de particulier. Mais ces éléments se renouvelaient chaque année par cinquième en vertu de l'article 37 de la même Charte : « Les dé-» putés seront élus pour cinq ans et de manière que » la Chambre soit renouvelée, chaque année, par » cinquième. »

La loi de 1817, je le répète, n'a fait qu'une organisation sur les bases posées dans l'article que je viens de lire. Mais il n'en est pas de même de la loi du 29 juin 1820. Par cette loi, on prétendait expliquer et appliquer cette fin de l'article 35 que je vous ai fait remarquer. — « La Chambre des députés » sera composée des députés élus par les colléges » électoraux *dont l'organisation sera déterminée par* » *des lois.* » Or, par organisation, on ne devait apparemment entendre autre chose que l'exécution des principes posés dans la Charte. Il n'en fut pas ainsi. On imagina deux catégories d'électeurs. On eut d'abord des électeurs tels qu'ils étaient jusque-là, ces électeurs devaient se réunir en collége d'arrondissement, et chaque collége d'arrondissement devait nommer un député. Ainsi, ces colléges nommaient 258 députés, le nombre des députés avait été fixé à 430. Tous les électeurs, ne l'oublions pas, figuraient dans les colléges d'arrondissement. Puis, sur la masse des électeurs, dans chaque département, on prenait un quart des électeurs d'arrondissement parmi les électeurs les plus imposés et on amenait ce

quart au chef-lieu du département, on les constituait en collége de département et les mêmes électeurs qui avaient déjà voté comme électeurs d'arrondissement, votaient seuls dans le collége de département et nommaient 172 députés. Voilà le système des deux espèces de colléges formant, comme vous le voyez, deux classes d'électeurs ayant chacun un droit électoral particulier, ou pour mieux dire, une classe ayant un droit électoral commun et une autre classe ayant un droit commun et un droit particulier; en d'autres termes, il y avait des électeurs qui avaient ce qu'on appelait le double vote.

Tel fut le système introduit en 1820; ce système était fondé sur une interprétation de cette disposition de la Charte que je viens de citer : *dont l'organisation sera déterminée par des lois*, mais il faut convenir que c'était là une interprétation singulièrement hardie.

Les lois de 1827 et de 1828 rendues encore sous la Restauration avaient essentiellement pour but de prévenir les fraudes électorales, et on ne peut pas se dissimuler que la loi de 1828 prit à cet égard d'excellentes précautions, des mesures dignes d'approbation, et ce sont, en effet, ces mêmes mesures qui ont passé dans la loi actuelle.

J'arrive à la Charte de 1830. L'article 30 est resté le même que l'article 35 de la Charte de 1814 : « La » Chambre des députés sera composée des députés » élus par les colléges électoraux dont l'organisa» tion sera déterminée par des lois. »

L'article 34 n'est pas le même que l'article 40 de

la Charte de 1814 : « Nul n'est électeur, dit cet ar-
» ticle, s'il a moins de vingt-cinq ans et s'il ne réu-
» nit les autres conditions déterminées par la loi. »
Ainsi entre autres changements il y a celui-ci, que la condition de l'impôt à payer pour être électeur ne se trouve plus dans la Charte de 1830 comme elle se trouvait dans celle de 1814 qui exigeait la contribution directe de 300 fr. Dans la Charte de 1830 c'est une condition renvoyée à la loi. C'est donc la loi organique qui doit attirer notre attention, c'est la loi organique du 19 avril 1831.

La Charte ne donnait, comme vous voyez, qu'une seule condition : « Nul n'est électeur s'il a moins de
» vingt-cinq ans. » Il en fallait une autre, c'est-à-dire la qualité de français. La loi de 1831, s'occupant avant tout dans le titre Ier de ce qu'elle appelle *les capacités électorales*, porte la disposition suivante comme fondement de son système : « Article 1er.
» Tout Français jouissant des droits civils et politi-
» ques, âgé de vingt-cinq ans accomplis et payant
» 200 fr. de contributions directes, est électeur, s'il
» remplit d'ailleurs les autres conditions fixées par
» la présente loi. »

Ainsi les trois conditions sont d'être Français, d'être âgé de vingt-cinq ans accomplis, de payer deux cents francs de contributions directes. La Charte de 1814 exigeait trente ans d'âge pour être électeur, il y a donc là une diminution de cinq ans.

Vingt-cinq ans *accomplis*. Accomplis à quelle époque? La loi de 1831 a déterminé cette époque et l'a déterminée de la manière la plus favorable à l'é-

lecteur, car à l'article 19, elle a dit : ..... « Le pré-
» fet inscrira sur cette liste ceux des individus qui
» n'ayant pas atteint au 15 août (époque à laquelle
» les listes sont affichées) les conditions relatives à
» l'âge, au domicile et à l'inscription sur le rôle de
» la patente, les acquerront avant le 21 octobre,
» époque de la clôture de la révision annuelle. » De sorte qu'il suffit que la vingt-cinquième année soit accomplie même au dernier moment.

La preuve de l'âge se fait ordinairement par la production de l'acte de naissance.

Payant deux cents francs de contributions directes. C'est un abaissement de cent francs sur le cens précédemment exigé. Mais qu'est-ce qu'une contribution directe? Vous le savez, dans notre système d'impôt, on appelle contribution directe celle qui est perçue sur des rôles nominatifs, celle pour laquelle l'État s'adresse directement à la personne, ou comme personne, ou comme possédant un certain bien; que cet impôt soit un impôt de quotité ou un impôt de répartition, peu importe, pourvu que ce soit un impôt direct, c'est-à-dire un impôt pour lequel l'État a un débiteur certain, sans qu'il y ait besoin d'aucun fait particulier, tandis que dans la contribution indirecte, il n'y a pas de débiteur certain, cette contribution est payée à raison d'un fait momentané, qu'on exécute et qu'on peut ne pas exécuter.

Il faut donc une contribution directe de 200 francs. Cependant la loi ne s'est pas contentée de cette désignation, elle a dit à l'article 4 : « Les contributions
» directes qui confèrent le droit électoral, sous la

» contribution foncière, les contributions person-
» nelle et mobilière, la contribution des portes et
» fenêtres, les redevances fixes et proportionnelles
» des mines, l'impôt des patentes et les suppléments
» d'impôts de toute nature connus sous le nom de
» centimes additionnels..... » Voilà une énumération, mais cette énumération est-elle, comme disent les juristes, limitative, en d'autres termes, s'il y avait un autre impôt, temporaire ou non, local ou général, qui eût le caractère que nous venons d'assigner à la contribution directe, pourrait-on dire au citoyen qui veut exercer le droit électoral : à la vérité, l'impôt que vous payez est direct, mais il n'est pas compris dans l'article 4 de la loi. Non, c'est une simple description, ce n'est pas une limitation. La discussion qui a eu lieu à la chambre des députés à cet égard en est une preuve et il n'y aurait aucune raison de s'en écarter. En conséquence, quelle que soit la forme de la contribution directe, dès qu'elle a cette qualité, elle doit être réunie à la cote électorale, lors même qu'elle ne serait pas indiquée dans la loi.

Telle est la condition de ce qu'on appelle le cens électoral. Mais il faut cependant la connaître de plus près encore. Le cens électoral peut être au-dessous de deux cents francs, dans quelques cas, rares à la vérité. Il n'est que de cent francs : 1° pour les membres ou correspondants de l'Institut ; 2° pour les officiers des armées de terre et de mer jouissant d'une pension de 1,200 francs au moins et justifiant d'un domicile réel de trois ans dans l'arrondissement élec-

toral. Voilà les seules exceptions que la loi ait apporté au système du cens électoral.

Il y a un autre cas où le cens électoral peut être inférieur, sans limites précises ; mais c'est alors une exception qui est tout à fait indépendante des qualités personnelles des électeurs ; c'est le cas où le nombre des électeurs d'un arrondissement électoral ne s'élèverait pas à cent cinquante. S'il y avait un arrondissement électoral où la population fût assez pauvre, ou la propriété assez divisée et le commerce assez peu étendu pour qu'il ne s'y trouvât pas cent cinquante personnes payant deux cents francs de contributions directes, il faudrait compléter ce nombre pour le collége électoral. Supposez donc qu'il y eût seulement cent vingt personnes, il en manquerait trente pour compléter le nombre de cent cinquante électeurs exigé. On prendrait alors ces trente personnes sur la liste des plus imposés en descendant jusqu'à ce qu'on eût le nombre nécessaire. Ainsi vous pourriez avoir dans ce cas des électeurs payant seulement 180 francs, 160 francs, etc. Voilà donc un cas où le cens électoral peut être inférieur à deux cents francs et cela par des circonstances indépendantes de la capacité personnelle des aspirants à l'électorat.

Nous avons vu que pour l'âge le législateur a résolu le problème d'une manière tout à fait favorable à l'électeur. Quant à la possession, les dispositions se trouvent à l'article 7 et à l'article 5 à la fin. « Article 7. Les contributions foncière, personnelle et » mobilière, et des portes et des fenêtres, ne sont » comptées que lorsque la propriété aura été pos-

» sédée, ou la location faite antérieurement aux pre-
» mières opérations de la révision annuelle des listes
» électorales. Cette disposition n'est point applicable
» au possesseur à titre successif ou par avancement
» d'hoirie. La patente ne comptera que lorsqu'elle
» aura été prise, et l'industrie exercée, un an avant
» la cloture de la liste électorale. » « Article 5, *in*
» *fine*..... Le montant de ce droit annuel (droit de
» diplôme) ne sera compté dans le cens électoral des
» chefs d'institution et des maîtres de pension qu'au-
» tant que leur diplôme aura au moins un an de date
» à l'époque de la clôture de la liste électorale. » Vous voyez qu'ici ce n'est pas la même règle que pour l'âge. Pour l'âge, il suffit qu'on l'ait atteint avant la clôture de l'opération finale, ici il faut que le fait ait eu lieu avant les premières opérations de la révision annuelle des listes et, dans certains cas, une année au moins avant la clôture de la liste. Le législateur n'a pas voulu que par des baux, ou des fermages ou autrement, on se fit électeur après le commencement des opérations. La loi parle, comme vous voyez, de propriété possédée et de location parce que, comme nous le verrons dans un instant, une partie de l'impôt profite pour le droit électoral non au propriétaire mais au locataire. La règle générale est donc que la propriété foncière doit avoir été possédée ou la location faite avant les premières opérations de la révision annuelle des listes; il n'y a d'exception que pour le possesseur à titre successif ou par avancement d'hoirie. L'héritier prend la chose au moment où elle lui est déférée et continue pour ainsi dire la possession

de son auteur; il en est de même lorsqu'il s'agit d'avancement d'hoirie. Enfin, quant à la patente, il y a une règle particulière ; elle ne comptera que lorsqu'elle aura été prise et l'industrie exercée un an avant la clôture de la liste électorale. Vous voyez qu'il y a une règle plus restrictive pour le fait où il est plus facile de faire de la fraude. Il en est de même pour le diplôme des chefs d'institution et des maîtres de pension.

Ce n'est pas tout. Il ne suffit pas de dire : on paiera deux cents francs d'impôt direct, à telle époque. Il se serait élevé une foule de questions sur la manière de former cette cote électorale de deux cents francs et de constater qu'effectivement on paie ou non le cens électoral. Ainsi on aurait pu demander en premier lieu : L'électeur qui a son domicicile réel et son domicile politique dans tel département, peut-il faire compter les impôts qu'il paie dans tel ou tel autre département? Et le législateur a répondu, à l'article 6. « Pour former la masse des contributions » nécessaires à la qualité d'électeur, on comptera à » chaque Français les contributions directes qu'il » paie dans tout le royaume. » C'est là une question qui ne pouvait admettre deux solutions.

Mais il y a des circonstances où un homme ne paie pas d'impôts ou ne les paie pas directement. Il a une femme ou des enfants ayant des biens qui paient cet impôt, ou bien il paie pour des biens qui ne lui appartiennent pas à lui tout seul. Ici la loi a été favorable au droit électoral, elle a dit que l'on comptera « au père les contributions des biens de ses enfants

» mineurs, dont il aura la jouissance, et au mari, » celles de sa femme, même non commune en biens, » pourvu qu'il n'y ait pas séparation de corps. » Il n'y a d'autre restriction que la séparation de corps et nous verrons à qui profitent les contributions de la femme séparée de corps d'avec son mari. Sans doute la séparation de corps ne rompt pas le mariage, et si l'on avait voulu procéder avec toute la rigueur logique, il aurait peut-être fallu vouloir que la contribution profitât toujours au mari, mais il y aurait eu là quelque chose de singulier.

J'ai dit que les contributions de la femme séparée de corps profitaient à d'autres ; il en est de même des contributions de la veuve et, à plus forte raison, de la femme divorcée. Eh bien, les contributions de toutes ces personnes seront comptées à celui de leurs fils, petits fils, gendres ou petits gendres qu'elles désigneront. (article 8.) Il y a ici une femme qui fait un électeur, elle peut faire électeur son gendre quoiqu'elle ait un fils. La loi lui a laissé là une latitude assez grande ; au lieu de déterminer d'une manière précise à qui profiteront ses contributions, elle lui a donné le droit de choisir elle-même l'électeur dans un certain cercle, et il est assez singulier que la femme qui ne peut exercer elle-même aucun droit politique puisse ainsi, par sa désignation, faire un électeur. On s'en remet donc au jugement de la veuve, de la femme séparée de corps ou divorcée pour juger celui qu'elle voudra investir du droit électoral. Ce ne sont pas là au surplus des dispositions d'une grande importance ; ces cas là ne sont pas très-fré-

quents. Une autre difficulté plus grave se présentait à l'égard des locataires et des fermiers. A qui profiteront les impôts des biens dont l'un est propriétaire et l'autre locataire? car si posséder une maison d'une certaine valeur est une présomption de capacité, pouvoir prendre cette maison à loyer est aussi une présomption de capacité. Le législateur ne pouvait donc pas, dans son système, trancher la question exclusivement en faveur du propriétaire d'une terre ou d'une maison. Eh bien, voici la solution qu'il a admise : « L'impôt des portes et fenêtres des propriétés louées est compté pour la formation du cens électoral aux locataires ou fermiers (article 6). » Qu'ils paient ou non cet impôt, c'est-à-dire que dans le contrat ils stipulent qu'ils le paieront ou bien qu'ils le laissent à la charge du propriétaire, il leur comptera toujours pour former leur cens électoral.

Quant au fermier, la question a été longtemps débattue et enfin on est arrivé à une disposition dont les termes ont besoin de quelques explications. On a dit, article 9 : « Tout fermier à prix d'argent ou de » denrées qui, par bail authentique d'une durée de » neuf ans au moins, exploite par lui-même une ou » plusieurs propriétés rurales, a droit de se prévaloir » du tiers des contributions payées par les dites pro» priétés, sans que ce tiers soit retranché au cens » électoral du propriétaire. » Ainsi le droit du propriétaire est maintenu intégralement, et puis on permet au fermier de se prévaloir du tiers de ces mêmes contributions, de sorte que l'impôt que paie le fonds profite à deux personnes. C'est là une extension, une

latitude accordée par la loi, elle est fondée sur ce fait qu'un fermier qui exploite par lui-même une ferme possède un capital proportionné à la grandeur de la ferme qu'il exploite, le capital étant d'autant plus grand que la ferme est plus importante. Il y a donc une proportionnalité entre l'étendue de la terre et les capitaux du fermier. C'est là un principe d'extension que personne ne peut blâmer et à plus forte raison ceux qui ne redoutent pas l'extension de la faculté électorale.

Mais pourquoi le législateur a-t-il dit : le fermier à *prix d'argent ou de denrées?* Il a employé cette locution, qui n'est peut-être pas conforme au langage technique, pour exclure le colon partiaire. Ce qu'on entend par fermier à prix d'argent, tout le monde le sait ; par fermier à prix de denrées, le législateur entend celui qui, en prenant une ferme, s'est engagé à payer le fermage par telle quantité de blé ou d'autres denrées. Mais le colon partiaire fait ses conditions autrement, il promet au propriétaire une portion aliquote du produit. Ainsi il y a des colons partiaires qui s'engagent à cultiver la terre d'autrui et à partager par moitié; il y en a qui demandent non-seulement la terre, mais le capital, les instruments aratoires, le cheptel, le bétail, etc., et n'offrent absolument que leur travail. On sait que ces conditions varient de pays à pays, mais toutes ont pour base une portion aliquote du produit, tandis que le fermier qui s'engage à donner tant de denrées fait la même chose que s'il s'engageait à donner de l'argent.

Il faut un bail authentique d'une durée de neuf ans au moins.

Il reste une dernière disposition dans cet article 9 qui serait peut-être bien obscure pour beaucoup d'entre vous. On ajoute : « Dans les départements » où le domaine congéable est usité, il sera procédé » de la manière suivante pour la répartition de » l'impôt entre le propriétaire foncier et le colon : » — 1° Dans les *tenues* composées uniquement de » maisons ou usines, les six huitièmes de l'impôt se» ront comptés au colon et deux huitièmes au pro» priétaire foncier ; — 2° dans les *tenues* composées » d'édifices et de terres labourables ou prairies et » formant ainsi un corps d'exploitation rurale, cinq » huitièmes compteront au propriétaire et trois hui» tièmes au colon ; — 3° enfin, dans les *tenues* sans » édifices, dites *tenues sans étage*, six huitièmes se» ront comptés au propriétaire et deux huitièmes » seulement au colon, sauf, dans tous les cas, la » faculté aux parties intéressées de demander une » expertise aux frais de celle qui la requerra. » Qu'est-ce donc que ce domaine congéable ? Est-ce ou n'est-ce pas un bail ? Ce n'est, proprement, ni un bail, ni une emphytéose, ni un partage de propriété ; c'est quelque chose qui ressemble un peu à tout cela, mais n'est rigoureusement ni l'un ni l'autre. Le domaine congéable a lieu dans certains départements où s'est établi ce fait qu'un propriétaire a concédé à un colon ou à des colons un bien, à la charge de le cultiver, mais toutes les améliorations, tous les objets garnissant le sol concédé deviendront la pro-

priété du colon, de sorte que lorsque le propriétaire du sol, au terme convenu, veut reprendre le domaine congéable, ce domaine se trouve chargé d'une propriété qui n'est plus la sienne, mais celle du colon, et il ne peut reprendre son bien qu'en remboursant au colon la valeur de toutes les améliorations, de tous les objets garnissant le sol concédé. Il y a donc là une propriété dont le fonds reste bien toujours au propriétaire, mais sur lequel il se trouve une propriété qui ne lui appartient pas. Cela n'est pas comparable au bail, pas même au bail emphytéotique. C'est une de ces espèces de partages, de modifications du droit de propriété qui ont eu lieu ici sous le nom d'emphytéose, ici sous le nom de domaine congéable, ici sous le nom de superficie, mais enfin, comme il y a en France des pays où le domaine congéable existe, il fallait statuer à cet égard. Vous voyez maintenant que la loi a distingué trois cas et a divisé l'impôt entre le propriétaire et le fermier selon la nature du domaine congéable.

Voilà les bases du système électoral. Tout Français ayant vingt-cinq ans accomplis, payant 200 fr. de contributions directes et dans quelques cas seulement 100 fr., et dans quelques cas, moins peut-être encore, est électeur, s'il n'a pas perdu ses droits civils et politiques, et vous savez que les droits civils et politiques peuvent se perdre non-seulement par la perte de la qualité de Français, mais par des condamnations judiciaires.

SOIXANTE-QUATORZIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Questions relatives au cens électoral (suite). Domicile réel et domicile politique. — Listes électorales. Avantages du système des listes permanentes sur le système des listes renouvelées à chaque élection. — Révision annuelle des listes : travail préparatoire fait par les maires. Décisions provisoires des préfets.

MESSIEURS,

Nous avons vu quelles sont les qualités requises par la loi organique du 19 avril 1831 pour être électeur. Nous avons vu que l'une de ces conditions est le cens électoral, 200 fr. de contributions directes sauf des cas exceptionnels que nous avons signalés à votre attention. Cependant avant de passer outre, j'ajouterai quelques observations sur la condition du cens électoral.

Le cens électoral est exigé comme preuve de la condition de la personne, de sa fortune, et comme une présomption en sa faveur. Il se peut très-bien que, dans certains cas, un individu ne paie pas le cens tout en remplissant la condition. Je m'explique, la loi à la main : La loi d'expropriation pour cause

d'utilité publique, la loi du 7 juillet 1833 porte à l'article 64 : « Les contributions de la portion d'im- » meuble qu'un propriétaire aura cédée ou dont il » aura été exproprié pour cause d'utilité publique, » continueront à lui être comptées pendant un an, à » partir de la remise de la propriété, pour former » son cens électoral. » Vous voyez l'équité de cette disposition. Vous m'expropriez pour cause d'utilité publique, moi qui paie un cens suffisant pour être électeur, ce n'est pas volontairement que je me prive de cette propriété, laissez-moi le temps nécessaire pour remplacer ma propriété par une autre; c'est là le but de cette disposition équitable de la loi de 1833.

Il y a d'autres cas. Ainsi, l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII, dispense, pendant deux ans, de l'impôt foncier, les maisons nouvellement bâties. Le législateur a voulu ainsi encourager la construction des maisons, on a trouvé équitable de ne pas frapper d'un impôt une maison dont le revenu n'était pas encore établi d'une manière assez certaine. Mais cette considération particulière ne fait pas que l'on ne soit pas propriétaire d'une maison ; on a donc cette capacité que suppose la propriété pour l'électeur.

De même, il y a des cas où un propriétaire obtient pour cause de malheur ou de pertes, une remise ou modération de l'impôt foncier. Cela n'ôte pas la capacité qu'on suppose être attachée à la possession de ce bien. Il doit donc rester électeur, quand même il a obtenu une diminution d'impôt pour les pertes ou le dommage qu'il aurait éprouvé. « Les propriétaires

» des immeubles temporairement exemptés d'impôts » pourront les faire expertiser contradictoirement, à » leurs frais, pour en constater la valeur, de manière » à établir l'impôt qu'ils paieraient, impôt qui alors » leur sera compté pour les faire jouir des droits » électoraux » (Art. 4, § 2).

De même, il y a des médecins et des chirurgiens employés dans les hôpitaux ou attachés à des établissements de charité et exerçant gratuitement leurs fonctions et qui sont, en conséquence, dispensés de payer la patente. Mais c'est là leur accorder une légère rétribution pour les services qu'ils rendent aux établissements de charité. Or, si les établissements de charité leur donnaient le montant de la patente, ils seraient électeurs; il ne serait pas juste que, parceque, au lieu de leur donner une rétribution, on les dispense de la patente, on les privât de leur droit électoral. « La patente sera comptée à tout médecin » ou chirurgien employé dans un hôpital ou attaché » à un établissement de charité et exerçant gratui» tement ses fonctions, bien que par suite de ces » mêmes fonctions, il soit dispensé de la payer » (Art. 4, § 3).

Maintenant, continuons l'examen de la loi et ne vous effrayez pas, je vous prie, de l'idée que nous allons entrer dans des détails minutieux. Vous verrez que c'est une loi qui renferme des applications trèsimportantes.

Il y a donc des hommes possédant ce qu'on appelle la capacité électorale, remplissant les conditions que le législateur a cru devoir prescrire pour

l'électorat. Mais cela ne suffit pas. Il faut que cette capacité soit constatée et reconnue avant que chaque électeur puisse exercer son droit. Il reste donc à savoir où et comment il faut faire reconnaître cette capacité.

Vous savez, par vos études de droit civil, ce qu'on entend par domicile. Or, il est de principe aujourd'hui que l'électeur ne peut voter que dans un seul collége. « Nul ne peut, dit l'article 12, exercer le » droit d'électeur dans deux arrondissements élec- » toraux. » Il est tout naturel d'en conclure, en thèse générale, qu'il faut faire constater son droit électoral dans le lieu de son domicile pour exercer son droit. Cependant, le législateur a voulu accorder une facilité de plus aux électeurs pour l'exercice du droit électoral ; il a permis de séparer le domicile réel du domicile politique. Il se peut donc qu'un citoyen qui a son domicile réel à Paris, exerce son droit électoral à Tours, à Sens ou à Dijon. Il se peut qu'il paie une contribution directe dans l'un de ces arrondissements, eh bien, il peut faire passer ses droits d'un lieu dans un autre. « Article 10 : Le domicile » politique de tout Français est dans l'arrondisse- » ment électoral où il a son domicile réel ; néan- » moins, il pourra le transférer dans tout autre ar- » rondissement électoral où il paie une contribution » directe. » Comment peut se faire ce transport ? Le législateur y a mis des formes particulières ; il n'a pas voulu que les électeurs pussent se transporter à droite et à gauche comme des troupes volantes, il a dit : « ... à la charge d'en faire, six mois d'avance,

» une déclaration expresse au greffe du tribunal
» civil de l'arrondissement électoral où il aura son
» domicile politique actuel, et au greffe du tribunal
» civil de l'arrondissement électoral où il voudra le
» transférer; cette double déclaration sera soumise
» à l'enregistrement. »

Voilà donc les formes exigées : six mois d'avance, double déclaration et formalité de l'enregistrement. Ce sont là des garanties; sans doute cela peut gêner, dans tel ou tel cas particulier, tel ou tel électeur, mais cela peut mettre aussi la sincérité des élections d'une localité à l'abri d'une surprise. S'il était facile à un particulier de faire ainsi ce transport, ne serait-il pas plus facile encore au pouvoir, dans certains cas, quand, à la veille d'une élection, il pourrait craindre que cette élection, qui lui importe beaucoup, périclitât, ne lui serait-il pas facile de déterminer un certain nombre d'électeurs à changer leur domicile? Eh bien, cela n'est pas possible avec les dispositions de la loi.

Vous voyez donc que, dans cette matière, tout est important et tout renferme une question qui peut avoir sa gravité dans telle circonstance donnée.

Voilà quant au lieu. Comment maintenant la capacité électorale sera-t-elle reconnue, constatée? Je crois que pour nous faire une idée nette de cette matière importante et délicate, nous devons diviser toutes les opérations dont je vais vous entretenir en trois parties — les opérations préparatoires des listes électorales — la formation et la publication de ces listes — et les réclamations auxquelles cette forma-

tion peut donner lieu, les réclamations et les rectifications avant la clôture définitive. Je crois qu'ainsi nous pourions parvenir à nous en faire une idée bien nette.

J'ai dit les *listes électorales*. Or, ici se présentent deux systèmes qui ont été l'un et l'autre en vigueur chez nous : le système des listes renouvelées à chaque élection, et le système des listes permanantes. Avant 1828, voici comment on procédait : Une fois les élections faites, les listes qui avaient servi à faire ces élections n'avaient plus de valeur. Dès qu'une nouvelle élection était annoncée, il fallait procéder à la formation de nouvelles listes générales, de nouvelles listes comprenant tous les électeurs du royaume. Quel était le résultat de cette manière de procéder? D'abord des dérangements multipliés pour les citoyens ; il fallait de nouveau reproduire l'acte de naissance et toutes les pièces constatant qu'on avait la capacité électorale. Souvent on néglige d'exercer ses droits précisément parce que cet exercice demande quelques légers sacrifices, quelques dérangements, quelques dépenses. Il y a plus : l'autorité était chargée des opérations, et à chaque élection, elle était surchargée de travail et, au milieu de toutes les difficultés de ce grand travail, deux choses devenaient faciles, l'erreur involontaire et l'erreur volontaire. De là grand nombre de réclamations qui s'entassaient. A peine avait-on le temps de poursuivre l'exercice de son droit, et l'on ne peut avoir oublié les réclamations nombreuses qui s'élevèrent dans le temps contre les fraudes électorales. Il y

avait donc double inconvénient, dérangement des citoyens, facilité d'erreurs volontaires et d'erreurs involontaires.

Dans le système des listes permanentes on forme les listes électorales, ces listes restent, elles sont pour ainsi dire stéréotypées. Pour qu'elles soient exactes, il suffit de les rectifier chaque année. Pourquoi faire un nouveau travail pour tel ou tel citoyen qui se trouve cette année dans la même position que l'année dernière; il n'y aurait aucune raison. Quel est donc le travail à faire chaque année? Examen des listes pour voir s'il y a des personnes qui aient perdu ou acquis la qualité d'électeur. Il y a d'abord les changements inévitables provenant de la mort des uns et de l'arrivée à l'âge électoral de jeunes gens qui ne l'avaient pas encore atteint : ensuite changements dans la fortune, dans le chiffre des impôts payés. Tout consiste donc à rectifier, c'est-à-dire à retrancher ceux qui ont perdu la capacité et à ajouter ceux qui l'ont acquise. Voilà le système. Alors tout devient facile, tout peut être éclairci, toutes les ré-réclamations ont le temps d'être appréciées parce qu'elles sont peu nombreuses.

C'est le système actuel et c'est là certes une grande amélioration. « Article 13. La liste des électeurs » dont le droit dérive de leurs contributions et la » liste des électeurs appelés en vertu de l'article 3, » sont permanentes, sauf les radiations et inscrip- » tions qui peuvent avoir lieu lors de la révision an- » nuelle. »

Comment se fait cette révision annuelle? Il y a

d'abord les actes préparatoires qui commencent le 1er juin et doivent être transmis au plus tard le 30 juin à la préfecture. « Article 14. Du 1er au 10 juin » de chaque année et aux jours qui seront indiqués » par les sous-préfets, les maires des communes » composant chaque canton se réuniront à la mairie » du chef-lieu sous la présidence du maire, et pro- » céderont à la révision de la portion des listes » mentionnées à l'article précédent qui comprendra » les électeurs de leur canton appelés à faire partie » de ces listes. Ils se feront assister du percepteur » du canton... — Article 15. Dans les villes qui for- » ment à elles seules un canton ou qui sont parta- » gées en plusieurs cantons, la révision des listes » est faite par le maire et les trois plus anciens » membres du conseil municipal, selon l'ordre du » tableau. Les maires des communes qui dépen- » draient de l'un des cantons prendront part égale- » ment à cette révision, sous la présidence du maire » de la ville. A Paris les maires des douze arrondis- » sements, assistés du percepteur, procéderont à la » révision sous la présidence du doyen de réception. » — Article 16. Le résultat du cette opération est » transmis au sous-préfet qui, avant le 1er juillet, » l'adresse avec ses observations au préfet du dé- » partement. »

Voilà la première période, la période de la prépa- ration. Maintenant toutes les pièces sont entre les mains du préfet. A partir du 1er juillet le préfet, qui est le véritable agent du gouvernement chargé de l'opération, le préfet procède à la révision des listes

pour son département. Il a tous les matériaux devant lui, il peut avoir aussi des renseignements particuliers. dans sa préfecture, il procède à la révision (Article 17).

Et ici une observation importante; comment le préfet exprime-t-il son avis? Le préfet peut rencontrer deux natures de faits différents. On lui prouve qu'un homme est mort, il y a là chose jugée et jugée de la manière la plus définitive que nous connaissions, il n'a qu'à faire le retranchement. Ou bien l'inscription d'un électeur qui se trouve sur la liste a été déclarée nulle par les autorités compétentes; c'est encore là une chose jugée, le préfet n'a qu'à retrancher, il est là simple exécuteur des arrêts de la mort ou de la justice. Mais ensuite il trouve les noms d'autres électeurs dont les uns lui paraissent avoir perdu les qualités requises et les autres lui paraissent avoir été indûment inscrits, bien que leur inscription n'ait jamais été attaquée. Le préfet ne peut les retrancher, car il serait juge, il ne les retranche donc pas, il les indique, il les signale comme devant être retranchés. Il dit : Voilà mon avis. Maintenant si cet avis ne vous plaît pas, vous réclamez, et la question sera jugée par qui de droit. « Article 18. Le préfet » ajoutera aux listes les citoyens qu'il reconnaîtra » avoir acquis les qualités requises par la loi, et » ceux qui auraient été précédemment omis. — Il » en retranchera : 1° les individus décédés; 2° ceux » dont l'inscription aura été déclarée nulle par les » autorités compétentes. — Il indiquera, comme » devant être retranchés : 1° ceux qui auront perdu

» les qualités requises; 2° ceux qu'il reconnaîtrait
» avoir été indûment inscrits, quoique leur inscrip-
» tion n'ait point été attaquée. — Il tiendra un re-
» gistre de toutes ces décisions. — Il fera mention
» de leurs motifs et de toutes les pièces à l'appui. »

Le préfet a ainsi révisé les listes selon sa manière de voir. Il faut que cette manière de voir soit connue, connue non-seulement des parties intéressées, mais de tout le monde; c'est une opération qui intéresse le public tout entier. « Article 19. Les listes de l'ar-
» rondissement électoral, ainsi rectifiées par le pré-
» fet, seront affichées le 15 août au chef lieu de
» chaque canton et dans les communes dont la
» population sera au moins de six cents habitants.
» Elles seront déposées : 1° au secrétariat de la
» mairie de chacune de ces communes; 2° au secré-
» tariat de la préfecture, pour être données en
» communication à toutes les personnes qui le re-
» querront.—La liste des contribuables électeurs
» contiendra en regard du nom de chaque individu
» inscrit, la date de sa naissance et l'indication des
» arrondissements de perception où sont assises ses
» contributions propres ou délégués, ainsi que la
» qualité et l'espèce des contributions pour chacun
» des arrondissements.—La liste des électeurs dé-
» signés par l'article 3 (ceux qui ne paient que
» cent francs) contiendra, en outre, en regard du
» nom de chaque individu, la date et l'espèce du
» titre qui lui confère le droit électoral, et l'époque
» de son domicile réel. » Vous vous rappelez que pour certaines qualités électorales, il suffit de les

avoir même un moment avant la clôture définitive. Ainsi, « Le préfet inscrira sur cette liste ceux des » individus qui n'ayant pas atteint, au 15 août, les » conditions relatives à l'âge, au domicile et à l'ins- » cription sur le rôle de la patente, les acquerront » avant le 21 octobre, époque de la clôture de la » révision annuelle. »

Une autre disposition de grande importance est celle qui concerne la manière de notifier la décision du préfet aux individus dont l'inscription ou la radiation aura été ordonnée. « Article 21. La publica- » tion prescrite par les articles 19 et 20 tiendra lieu » de notification des décisions intervenues aux indi- » vidus dont l'inscription aura été ordonnée. » Ceux là n'ont pas de réclamations à faire, il leur suffit d'être prevenus d'une manière spéciale de leur inscription sur la liste. Mais il n'en est pas de même de ceux que le préfet indique comme devant être retranchés, il faut qu'ils soient avertis directement et mis en demeure de réclamer s'ils croient qu'on a eu tort de les rayer de la liste. « Les décisions provisoires » du préfet qui indiquent ceux dont le nom devrait » être retranché, comme ayant été indûment inscrits » ou comme ayant perdu les qualités requises, seront » notifiées dans les dix jours à ceux qu'elles con- » cernent ou au domicile qu'ils sont tenus d'élire » dans le département pour l'exercice de leurs droits » électoraux, s'ils n'y ont pas leur domicile réel, et, » à défaut de domicile élu, à la mairie de leur domi- » cile politique... »

Arrivons maintenant à la troisième période. On

peut s'être trompé dans le travail préparatoire, le préfet peut s'être trompé lui-même, enfin, il pourrait y avoir des erreurs volontaires. Jusqu'ici l'action directe a appartenu à l'administration, et cela était parfaitement régulier, parce que c'était une opération administrative qu'il y avait à faire. Mais maintenant des plaintes arrivent. Un homme qui n'a pas les qualités requises a été inscrit, ou, au contraire, un homme qui devait être maintenu sur la liste en a été retranché. A qui appartiendra le jugement définitif sur cette question? Il y a plus, avant de demander à qui confier le jugement définitif, il faut voir à qui appartiendra le droit de réclamer. Traiterons-nous cette matière comme matière de droit purement civil, le droit de réclamer n'appartient qu'à la partie intéressée. Voilà donc deux questions capitales. — Qui aura le droit de réclamer? — devant qui sera portée en définitive la réclamation?

Si le droit de réclamer était rigoureusement individuel, il serait souvent inutile et encore plus souvent dérisoire. En effet, il y a des hommes insouciants qui, ne trouvant pas leur nom sur les listes, n'y prendraient pas garde ou ne s'en inquiéteraient pas. Il leur serait pénible de faire des démarches; et le plus souvent, quand il s'agirait d'inscriptions indûment faites, le droit de réclamation serait illusoire, car la personne inscrite indûment n'irait pas réclamer. Vous voyez donc que, s'il n'y avait que les personnes inscrites ou radiées à tort qui pussent réclamer, la réclamation n'aurait presque jamais lieu. Prenons les choses dans toute leur vérité et deman-

dons-nous à qui doit appartenir le droit de réclamer, en d'autres termes, qui a intérêt à ce que, un système électoral étant donné, les listes soient sincères. C'est le public tout entier, ce n'est pas là une matière d'ordre privé, mais une matière d'ordre public. Éviter les fraudes, le mensonge dans les élections, est sans doute dans l'intérêt de ceux qui ont le droit électoral, mais en dernier résultat c'est dans l'intérêt de tous. Il faut donc que tous aient le droit de réclamer.

SOIXANTE-QUINZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Révision des listes électorales (suite); réclamations, rectifications, clôture des listes. — Action judiciaire, à qui est-elle donnée? — Procédure rapide et sans frais. — Conditions d'éligibilité. — Incompatibilités. — Les Députés ne sont pas les Députés de l'arrondissement ou du département qui les a nommés, ils sont les Députés de la France.

MESSIEURS,

En parlant des dispositions relatives à la révision annuelle des listes électorales, nous avons divisé ce travail en trois périodes : la préparation, la révision des listes et, en troisième lieu, les réclamations, les rectifications qui peuvent en être la conséquence et enfin la clôture des listes électorales. Les deux premières sections nous les avons épuisées, du moins dans la mesure que nous nous sommes prescrite, laissant les détails minutieux et qui n'ont besoin d'aucune explication. La plus importante des trois sections est la dernière, celle des réclamations, des rectifications qui peuvent en être la conséquence, et enfin la clôture des listes électorales.

A cet égard, la loi reconnaît trois intérêts. Il y a

d'abord un intérêt général, commun à tous. Ainsi la loi donne à tout le monde le droit de prendre connaissance des listes afin que chacun puisse dire son avis, donner des renseignements nécessaires ou par la voie de la presse ou par des pétitions à la Chambre. Voilà cet intérêt que nous avons appelé général. Il y a, en deuxième lieu, l'intérêt de tous les individus inscrits sur les listes. Quand même l'erreur dont ils croient avoir à se plaindre ne les concerne pas personnellement, quand même ils n'auraient pas à réclamer contre leur inscription, mais seulement contre l'inscription indûment faite d'une autre personne ou contre sa radiation, la loi accorde à tous les électeurs inscrits ce droit de réclamation. Enfin il y a le droit tout à fait individuel de celui qui aura été radié tandis qu'il croirait avoir les qualités requises pour être inscrit, ou de celui qui se trouvant inscrit croirait ne pas devoir l'être.

Le législateur a distingué la réclamation de l'action. La réclamation est le droit qu'ont des personnes de représenter à l'autorité administrative, de représenter à l'auteur même de la liste qu'il s'est trompé, et de demander qu'il rectifie son erreur. L'action est autre chose, l'action est le droit de poursuivre en justice, par les voies juridiques, l'objet de cette même réclamation. La réclamation s'adresse à l'autorité administrative, l'action est intentée devant le pouvoir judiciaire. La réclamation dit à l'autorité administrative : révisez vos actes, il y a là des inexactitudes, en voici la preuve. Vous avez inscrit un homme qui n'avait pas le droit d'être inscrit, vous

avez radié un homme qui devait être maintenu sur la liste, rectifiez vos propres actes. Voilà le langage qu'on tient à l'autorité administrative. On tient un autre langage en justice ; on dit en justice : J'ai éprouvé tel tort, j'en demande le redressement ; on a commis à mon égard une injustice, j'en demande la réparation ; on demande que le pouvoir judiciaire vous fasse donner ce qu'on n'a pu obtenir autrement.

Tel est le système de la loi de 1831, et une fois ce système bien compris, la loi devient tout à fait claire. Voici les articles 24 et 25 : « Article 24. Tout » individu qui croirait avoir à se plaindre soit d'a- » voir été indûment inscrit, omis ou rayé, soit de » toute autre erreur commise à son égard dans la » rédaction des listes, pourra jusqu'au 30 septem- » bre inclusivement, présenter sa réclamation, qui » devra être accompagnée de pièces justificatives. » Voilà la réclamation directe de celui qui est lésé. Maintenant voici l'article 25 : « Dans le même délai, » tout individu inscrit sur les listes d'un arrondis- » sement électoral pourra réclamer l'inscription de » tout citoyen qui n'y sera pas porté, quoique réu- » nissant les conditions nécessaires, la radiation de » tout individu qu'il prétendrait indûment inscrit, » ou la rectification de toute autre erreur commise » dans la rédaction des listes.— Ce même droit appar- » tiendra à tout citoyen inscrit sur la liste des jurés » non électeurs de l'arrondissement. » Voilà le droit commun à tous les électeurs. C'est là la réclamation.

Maintenant le législateur trace la marche à suivre après que ces réclamations ont été faites. « Art. 33.

» Toute partie qui se croit fondée à contester une
» décision rendue par le préfet pourra porter son
» action devant la Cour royale du ressort, et y pro-
» duire toutes pièces à l'appui. — Dans le cas où la
» décision du préfet aurait rejeté une demande
» d'inscription formée par un tiers, l'action ne
» pourra être intentée que par l'individu dont l'ins-
» cription aura été réclamée... »

Vous voyez que la distinction dont je vous ai parlé se trouve textuellement dans la loi. Ainsi donc les articles 24 et 25 autorisent la réclamation de la part des personnes que nous avons désignées. Ces réclamations sont notifiées à la partie intéressée. « Ar-
» ticle 26. Aucune des demandes énoncées en l'ar-
» ticle précédent ne sera reçue, lorsqu'elle sera
» formée par des tiers, qu'autant que le réclamant y
» joindra la preuve qu'elle a été par lui notifiée à la
» partie intéressée, laquelle aura dix jours pour y
» répondre, à partir de celui de la notification. »
Que fait ensuite le préfet devant qui on a produit les pièces qu'on croit justificatives? « Article 27. Le
» préfet statuera, en conseil de préfecture, sur les
» demandes dont il est fait mention aux articles 24 et
» 25 ci-dessus, dans les cinq jours qui suivront leur
» réception, quand elles seront formées par les par-
» ties elles-mêmes ou par leurs fondés de pouvoirs;
» et dans les cinq jours qui suivront l'expiration du
» délai fixé par l'article 26, si elles sont formées
» par des tiers. Ses décisions seront motivées. »

Une fois que le préfet a statué, qu'il a notifié sa décision, si elle est négative, il dit : Je ne trouve pas

la réclamation fondée, je persiste à croire que ma liste est conforme à la vérité, il n'a rien à faire de plus. Mais si en révisant ses actes, il reconnaît qu'il a commis une erreur, qu'il y a une rectification à faire, alors il publie un tableau de rectification. « Article 29. Il sera publié tous les quinze jours un » tableau de rectification, conformément aux déci- » sions rendues dans cet intervalle, et présentant » les indications mentionnées en l'article 19..... » Un nouveau tableau sera publié tous les quinze jours et vous en comprendrez aisément la raison. Si les réclamations sont nombreuses on ne peut statuer sur toutes en même temps. Comme il y a d'ailleurs un délai pour les réclamations, tout le monde ne réclame pas en même temps. Eh bien, à mesure que le préfet a statué, il publie tous les quinze jours un nouveau tableau de rectifications jusqu'à l'expiration du délai fatal. « Aux termes de l'article 21, la pu- » blication de ces tableaux de rectification tiendra » lieu de notification aux individus dont l'inscription » aura été ordonnée ou rectifiée. — Les décisions » portant refus d'inscription, ou prononçant des ra- » diations seront notifiées, dans les cinq jours de » leur date, aux individus dont l'inscription ou la » radiation aura été réclamée par eux ou par des » tiers. — Les décisions rejetant les demandes en » radiation ou en rectification seront notifiées dans » le même délai, tant au réclamant qu'à l'individu » dont l'inscription aura été contestée. »

Enfin, il doit y avoir un terme à toutes choses, le 16 octobre le préfet doit avoir statué sur toutes les

réclamations, il ne doit pas outrepasser ce délai : il a le temps nécessaire puisque les réclamations ne se présentent que jusqu'au 30 septembre et qu'il lui reste ainsi quinze jours après le terme des réclamations. Alors le préfet procède à la clôture des listes, c'est-à-dire qu'il publie le dernier tableau de rectification s'il en a un à publier, et l'arrêté qui déclare la liste close. Telles sont les dispositions de l'art. 31 de la loi. Nous voilà donc à la clôture des listes. Voilà les listes permanentes rectifiées, révisées pour l'année qui va commencer. Vous savez que nous sommes dans le système des listes permanentes, veuillez ne pas l'oublier. Voilà les listes closes dans ce sens que, au jugement du préfet, ce sont les listes telles qu'elles doivent être; il les a faites d'abord, il les a rectifiées ensuite sur la réclamation des parties, c'est son dernier mot.

Mais est-ce le dernier mot pour tout le monde? Non, et voici le principe capital de la loi, voilà en quoi elle se distingue des systèmes précédents. L'agent du gouvernement a fait et parachevé son œuvre administrative, il a fait les listes, ils les a révisées, il a révisé ses révisions elles-mêmes; mais il peut arriver que, même en rectifiant les listes, même en les rectifiant conformément aux réclamations, il ait porté préjudice aux droits d'un autre citoyen; enfin, il peut arriver qu'il maintienne une inscription qui ne devrait pas être maintenue ou, au contraire, qu'il refuse de faire une inscription qui devrait être faite. La question était de savoir si ses décisions devaient être considérées comme des jugements. Non, ce sont

les actes d'un administrateur révisant ses propres décisions, ce n'est pas là un acte de judicature. Dans toutes les décisions rendues en conseil de préfecture, le préfet a bien statué sur le droit d'être ou de ne pas être inscrit sur les listes, mais au fond il a statué sur des questions relatives à l'état des personnes et au droit de propriété, c'est-à-dire sur une matière essentiellement judiciaire. Donc quand le préfet statue en conseil de préfecture, quand l'administration révise ses actes sur les réclamations des parties il n'y a pas là un jugement véritable. Et certes c'était une singulière idée que de faire décider administrativement les questions électorales, tandis que des élections doit sortir précisément la Chambre des Députés, c'est-à-dire le corps de l'État qui est destiné à exercer un haut contrôle sur l'administration elle-même. Vous voyez donc que c'est conformément à tous les principes que le législateur a renvoyé le jugement définitif de ces questions non à l'auteur même des listes ou à ses supérieurs hiérarchiques, mais à un autre pouvoir, au pouvoir judiciaire.

Ainsi donc ce que nous avons appelé réclamation cesse le 30 septembre et toutes les rectifications qu'elles ont pour but d'amener doivent être faites le 16 octobre. Après ce temps il n'y a plus lieu à réclamation devant l'autorité administrative, ni rectification par l'autorié administrative; en publiant la clôture des listes, elle est dessaisie. Alors commence le droit d'action et le rôle du pouvoir judiciaire.

Mais ici le législateur a introduit une distinction

qui mérite d'être saisie avec attention. Le droit de réclamation, nous l'avons dit et répété, a été attribué aux personnes que nous avons désignées conformément aux articles 24 et 25, pour tous les cas. Je m'explique : Vous pouvez réclamer pour une inscription indûment faite, pour une radiation indûment faite, pour une rectification quelconque, n'oubliez pas les termes de l'article 25, vous pouvez réclamer l'inscription, la radiation, la rectification de toute autre erreur commise dans la rectification des listes. L'action n'est pas accordée de même pour tous les cas, aux individus qui ne sont pas intéressés directement dans la question. Le législateur a dit : vous demandez la radiation d'un nom, vous soutenez qu'un nom inscrit ne doit pas l'être, vous soutenez que c'est là un faux électeur, vous avez le droit de réclamation, et si vous croyez qu'on n'a pas rendu justice à votre réclamation, après la clôture des listes vous aurez l'action, vous pourrez intenter une action devant le pouvoir judiciaire pour faire radier un nom indûment inscrit. Mais vous, tiers, vous avez réclamé l'inscription d'un électeur omis sur la liste, votre réclamation, portée devant le préfet, n'a pas été admise, eh bien, vous n'aurez pas d'action vous-même, parce que la personne que vous vouliez faire inscrire, par exemple, a été avertie, elle a été avertie par votre réclamation que son inscription a été omise à tort. Si le préfet maintient son exclusion, c'est elle qui aura l'action si vraiment elle se croit fondée à l'exercer, mais comment auriez-vous l'action, vous, quand l'intéressé ne dit rien? Voilà la dictinction que

la loi a faite relativement à l'action. Réclamation pour tous les cas, action judiciaire pour les radiations refusées à tort; mais l'action judiciaire pour les inscriptions omises n'appartient qu'aux personnes dont le nom a été omis sur la liste. Tel est le sens de deux paragraphes de l'article 33. « Toute partie qui se » croira fondée à contester une décision rendue par » le préfet pourra porter son action devant la Cour » royale du ressort et y produir toutes pièces à » l'appui. — Dans le cas où la décision du préfet » aurait rejeté une demande d'inscription formée » par un tiers, l'action ne pourra être intentée que » par l'individu dont l'inscription aura été réclamée... » C'est, comme vous le voyez, une distinction importante.

L'action judiciaire commence dans les dix jours après la clôture des listes: ceux qui ont une action judiciaire à intenter doivent la notifier au préfet et aux parties intéressées. Si c'est la personne lésée elle-même, elle a l'action judiciaire, soit pour radiation, soit pour inscription indûment faite; si c'est un tiers il a l'action pour inscription indûment faite, mais il ne l'a pas pour radiation faite à tort.

Nous sommes donc devant le pouvoir judiciaire; mais remarquez que nous sommes au 16 octobre; il peut y avoir une élection presque immédiate et dès lors il est urgent que ces opérations s'accomplissent le plus rapidement possible. Il y a même une autre chose à considérer, il ne faut pas que ces actions judiciaires soient couteuses, il ne faut pas refroidir le zèle par la crainte des dépenses, il faut une proce-

dure prompte et point de frais, c'est là le double but que le législateur a voulu atteindre en traçant des règles particulières pour la décision des procès électoraux.

D'abord il n'y a pas deux instances, il n'y en a qu'une. L'action est portée directement devant la cour royale du ressort. On la notifie au préfet et aux parties intéressées, et là il n'y a pas besoin du ministère d'un avoué; les actes judiciaires auxquels ces actions donnent lieu sont enregistrés gratis, la cause est jugée sommairement et toutes affaires cessantes. C'est donc là une procédure dont l'issue peut être extrêmement rapide, et le droit de l'électeur se trouve ainsi réalisé à temps pour que la réclamation ne soit pas illusoire pour cette année là.

Le préfet a formé ses listes, ou réclame; le préfet a publié le tableau définitif, ou intente une action devant la cour royale. Quel effet auront ces réclamations et cette action? Elles auront un effet suspensif, c'est-à-dire que si on a voulu rayer le nom d'un citoyen inscrit et que ce citoyen intente une action devant la cour royale, l'effet de la radiation est suspendu.

« — S'il y a pourvoi en cassation, il sera procédé » sommairement et toutes affaires cessantes, comme » devant la cour royale, avec la même exemption » du droit d'enregistrement sans consignation d'a» mende (article 33 *in fine*). » Le pourvoi en cassation est-il également suspensif? non, parce que la loi n'en parle pas; la loi ne parle absolument que des réclamations portées devant le préfet et des actions portées devant la cour royale; ainsi le pourvoi en

cassation rentre dans le droit commun. Si donc un citoyen a été condamné, il ne pourra pas voter parce qu'il se sera pourvu en cassation.

En dernier résultat donc, vous le voyez, l'acte important, le droit de décider d'une manière définitive qu'un citoyen est ou n'est pas électeur, qu'il a ou non les qualités requises par la loi pour être électeur et avoir le droit de voter dans le collége électoral appartient à la cour royale du ressort sauf pourvoi en cassation.

Cela étant, quand on a obtenu de la cour royale un arrêt qui est en contradiction avec la liste du préfet et avec son tableau de rectification, il faut que le préfet se soumette à la décision de la cour royale ; et quand même la clôture des listes a été prononcée, il faut qu'il rectifie l'erreur qu'il avait commise, qu'il se conforme à la chose jugée. « Article 35. Le préfet, » sur la notification de l'arrêt intervenu, fera sur la » liste la rectification qui aura été prescrite. » Si le préfet s'y refusait, s'il ne voulait pas rectifier le tableau électoral, il se rendrait alors coupable, on pourrait alors le poursuivre en vertu des dispositions du Code pénal comme fontionnaire voulant mettre arbitrairement obstacle à l'exercice du droit d'un citoyen; voyez article 114, dans la section du Code pénal où il est parlé des crimes et délits relatifs à l'exercice des droits civiques.

Le citoyen d'ailleurs n'en serait pas moins électeur Nanti d'une expédition de l'arrêt de la cour royale, il a son titre auquel toutes les autorités doivent obéir, il est électeur en vertu d'un arrêt.

Voilà les trois périodes dont nous parlions, et vous voyez que, quoiqu'il s'agisse en grande partie de formes, de détails quelquefois minutieux, sous ces formes, sous ces détails se cachent des questions de droit plus ou moins graves, et certes la question de savoir si c'est devant le pouvoir administratif ou devant l'autorité judiciaire que doit se porter l'action contre la décision du préfet a une haute gravité.

Vous avez donc ainsi des électeurs. Maintenant quelle est leur mission? quelles sont en deuxième lieu les conditions auxquelles ils doivent se conformer pour exercer leur mission d'accord avec la loi? troisièmement quelles sont les formes de l'élection? et quatrièmement quel est le juge définitif en matière d'élection? car dès le moment qu'il y a des formes à observer, si ces formes ne sont pas respectées, il peut naître la question de savoir qui a acquis le droit et qui ne l'a pas acquis. Il faut donc une autorité qui juge ces questions.

Je dis avant tout : quelle est la mission des électeurs? c'est l'élection des députés. « La chambre des » Députés, dit l'article 30 de la Charte, sera composée » des Députés élus par les colléges électoraux, dont » l'organisation sera déterminée par des lois, » et l'article 40 de la loi dont nous parlons dit : « Les » colléges électoraux sont convoqués par le Roi. Ils » se réunissent dans la ville de l'arrondissement » électoral ou administratif que le Roi désigne. Ils » ne peuvent s'occuper d'autres objets que de l'élec- » tion des Députés; toute discussion, toute déli- » bération leur sont interdites. » Ainsi donc la

mission des électeurs c'est l'élection des Députés.

Quelles sont les conditions requises pour faire une élection, pour que l'élection porte sur une personne capable d'être Député? En d'autres termes, les électeurs peuvent-ils élire telle personne que bon leur semble, ou bien, pour faire une élection valable, doivent-ils se conformer à certaines conditions, ne doivent-ils choisir les Députés que parmi des personnes réunissant certaines qualités, en d'autres termes quelles sont les conditions de l'éligibilité?

« La chambre des Députés, dit l'article 38, est » composée de quatre cent cinquante-neuf Dé» putés. » Le nombre des Députés a varié : Il a été de 259, car l'article 36 de la Charte de 1814 disait : « Chaque département aura le même nombre de Dé» putés qu'il a eu jusqu'ici, » et ce nombre était alors de 259. Mais déjà en 1815, il avait été porté par l'ordonnance du 13 juillet à 405 ; puis on revint au chiffre de 258 par l'ordonnance célèbre du 5 septembre 1816. Quand on établit le double vote, il y eut 172 Députés élus par les colléges de département et 258 par les colléges d'arrondissement. Enfin la loi actuelle les porte à 459, chaque collége électoral nommant un Député. Ceux qui seraient curieux de voir comment les arrondissements électoraux sont repartis sur la surface de la France n'ont qu'à voir le tableau qui est à la suite de la loi.

Voilà donc les colléges électoraux. Mais quelles sont les conditions nécessaires pour qu'on puisse être Député? Pour être éligible, il faut d'abord être Français, et si l'on n'est pas Français par naissance, la

naturalisation simple ne suffit pas pour qu'on puisse devenir membre de la chambre. D'après l'ordonnance du 4 juin 1814, pour pouvoir siéger dans la chambre des Députés ou dans la chambre des Pairs, il faut ce qu'on appelle ordinairement de grandes lettres de naturalisation, c'est-à-dire des lettres qui soient vérifiées par les deux chambres. Ainsi la naturalisation simple, qui donne les autres droits politiques, ne donne pas le droit de siéger dans la chambre des Députés ou dans la chambre des Pairs.

Il faut donc aux qualités exigées pour être électeur. ajouter quelques autres conditions. Pour être électeur, il suffit d'avoir vingt-cinq ans accomplis, pour être Député il faut d'après l'article 32 de la Charte avoir trente ans. C'est une amélioration, car auparavant il fallait avoir quarante ans. Le cens électoral, comme nous l'avons dit, est de 200 francs au lieu de 300 francs exigés autrefois. Le cens d'éligibilité qui qui était de 1000 francs est aujourd'hui de 500 fr. « Nul ne sera éligible à la chambre des Députés, dit » l'article 59 de la loi électorale, si au jour de l'élec» tion il n'est âgé de trente ans, et s'il ne paie cinq » cents francs de contributions directes, sauf le cas » prévu par l'article 33 de la Charte. » L'article ajoute, et cela est important pour celui qui pourrait aspirer à la législature : « Les dispositions de l'ar» ticle 7 sont applicables au cens d'éligibilité. » Nous vous avons fait remarquer, en expliquant l'article 7, que les contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres ne sont comptées que lorsque la propriété foncière aura été possédée

ou la location faite antérieurement aux premières opérations, de la révision annuelle des listes électorales que la patente ne compte que lorsqu'elle a été prise et l'industrie exercée un an avant la clôture de la liste. Eh bien, ces mêmes restrictions s'appliquent au cens d'éligibilité, c'est-à-dire que celui qui n'aurait acquis ce cens que postérieurement aux époques indiquées à l'article 7 ne pourrait se porter candidat pour cette année.

La même faveur que la loi accorde pour le cens électoral, quant aux délégations, elle l'accorde pour le cens d'éligibilité. « Article 60. Les délégations et » attributions de contributions, autorisées pour les » droits électoraux par les articles 4, 5, 6, 8 et 9, le » sont également pour le droit d'éligibilité. »

Il y a plus. Vous savez que lorsque la liste électorale d'un arrondissement n'atteint pas cent cinquante noms, on prend, pour compléter ce nombre, les plus imposés au-dessous de deux cents francs. De même en vertu, non de la loi mais de la Charte elle-même, article 33, si dans le département il ne se trouvait pas cinquante personnes de trente ans payant le cens d'éligibilité déterminé par la loi, leur nombre serait complété par les plus imposés au-dessous du taux de ce cens.

Enfin il y a quelques incompatibilités et c'est aussi une des améliorations de la loi nouvelle.

Et d'abord il y a incompatibilité entre les fonctions de Député et les fonctions de préfet, de sous-préfet, de receveur général, de receveur particulier des finances et de payeur (article 64). En d'autres termes

il y a incompatibilité entre les fonctions de Député et celles d'agent direct de l'administration et d'agent comptable. Les officiers généraux commandant les divisions ou subdivisions militaires, les procureurs généraux près les cours royales, les procureurs du roi, les directeurs des contributions directes et indirectes, des domaines et enregistrement et des douanes dans les départements ne pourront être élus Députés par le collége électoral d'un arrondissement compris en tout ou en partie dans le ressort de leurs fontions (même article). Et cela s'applique aussi aux préfets et aux autres fonctionnaires que nous avons nommés plus haut. S'ils renoncent à leurs fonctions, ils pourront devenir Députés mais non dans le département où ils remplissaient leurs fonctions.

Supposons maintenant que tous ces fonctionnaires donnent leur démission, quittent leur emploi pour une raison quelconque. Cette incapacité d'être élus dans leur arrondissement cesse-t-elle? Oui, elle cesse, mais seulement après un délai de six mois (même article); ils ne peuvent pas être élus immédiatement, de sorte que si une élection devait avoir lieu dans trois mois ils ne pourraient pas préparer leur éection et puis après donner leur démission et se faire élire. Il faut un délai de six mois entre la cessation de leurs fonctions et l'élection.

Remarquons, en passant, que la loi parle des procureurs généraux près les Cours royales, elle ne parle pas du procureur général près la Cour de cassation, ni du procureur général près la Cour des

comptes. Ces deux fonctionnaires peuvent donc devenir Députés.

Enfin, il y a aussi une question de légalité sur laquelle il importe d'expliquer l'intention de la loi. L'article 36 de la Charte dit que « la moitié au moins » des Députés sera choisie parmi les éligibles qui ont » leur domicile politique dans le département. » Nous avons expliqué ce que c'est que le domicile politique; voilà l'article de la Charte. La moitié au moins des Députés doivent être choisis parmi les éligibles qui ont leur domicile dans le département où se fait l'élection. Si les électeurs dépassaient ce nombre, s'ils choisissaient parmi les éligibles qui n'appartiennent pas au département plus de la moitié des Députés qu'ils ont à élire, la loi détermine le mode à suivre pour revenir au nombre voulu par la Charte. Voici l'article 62 : « Lorsque des arrondisse» ments électoraux ont élu des Députés qui n'ont pas » leur domicile politique dans le département, en » nombre plus grand que ne l'autorise l'article 36 » de la Charte, la Chambre des Députés tire au sort, » entre ces arrondissements, celui ou ceux qui doi» vent procéder à une réélection. » Ainsi s'il y a, je suppose, six arrondissements dans un département, on peut prendre trois Députés hors du département. Si quatre Députés sont pris hors du département, on mettra dans une urne les noms des quatre arrondissements, et l'arrondissement dont le nom sortira devra recommencer son élection.

Mais est-ce donc à dire que les Députés sont députés de telle ou telle localité, députés de la Manche,

de l'Ain, de la Seine ? Non, il n'y a pas de Députés de tel ou tel département, de tel ou tel arrondissement, il n'y a que des Députés de la France. Un article de la Charte de 1814 contenait ces mots : « La puis- » sance législative s'exerce collectivement par le » Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des Dé- » putés des départements, » eh bien, ces mots *des départements* ont été effacés en 1830 et l'article 14 de la nouvelle Charte dit simplement : « La puis- » sance législative s'exerce collectivement par le Roi, » la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés. » Cette qualification de localité a donc été supprimée et on a eu raison. C'était là une sorte d'allusion à un système de fédéralisme, comme en Suisse on dit les Députés des cantons. Que le système soit bon ou mauvais, l'expression est conforme à l'état des choses, car c'est une confédération de petits États souverains, chaque Député se rend à la Diète avec les instructions de son canton ; c'est donc là un langage conforme à l'état des choses. Mais en France la Chambre des Députés est un corps qui exerce avec le Roi et la Chambre des Pairs la puissance législative pour la France, elle fait des lois générales pour la France, elle est chargée des intérêts généraux de la France; il n'y a pas de Députés de localité. Si donc on a dit que la moitié au moins des Députés dans chaque département doivent être pris parmi les éligibles du département, on a voulu dire seulement qu'il était utile à la marche des affaires qu'il y eût dans la Chambre des hommes qui fussent instruits des intérêts particuliers des départements, parce que,

en effet, une assemblée législative, pour procéder avec maturité, doit réunir le plus grand nombre de faits possible et que, pour y parvenir, il faut appeler les Députés à se défendre, à se contrôler les uns les autres. Le législateur a donc vu une certaine utilité dans la présence des hommes de chaque département. C'est un moyen de rendre l'œuvre législative plus mure, plus conforme aux faits. Mais on aurait tort de déduire de là que ce sont des députations de localités. Non, vous le savez, le système Français est essentiellement le système de l'égalité civile et de l'unité nationale ; ce sont là les deux bases fondamentales, ce sont là les principes régulateurs de l'organisation sociale et de l'organisation politique. C'est là la gloire, c'est là la force de la France et, je le répète, il n'y a pas de Députés de localités, il n'y a que des Députés de la France chargés de statuer sur les intérêts généraux du pays.

SOIXANTE-SEIZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Formation des colléges électoraux. — Bureaux provisoires. — Bureaux définitifs nommés par les électeurs. — Scrutin. — Question du vote public et du vote secret. — Décisions provisoires des bureaux sur les difficultés qui peuvent s'élever dans le collége électoral. — Droit définitif et absolu de la Chambre des Députés dans les questions d'élection. — Décisions diverses qui montrent que dans ces questions on considère plus la sincérité des faits que la rigueur du droit.

MESSIEURS,

Nous avons examiné les conditions à remplir pour être électeur et pour être éligible ; nous allons maintenant examiner rapidement les formes à suivre dans l'élection.

La Charte dit que la chambre se compose de Députés élus par les colléges électoraux dont l'organisation sera déterminée par des lois. La loi organique des colléges électoraux est la même loi du 19 avril 1831 au titre 4.

Les électeurs se forment donc en colléges électoraux par arrondissement. Le royaume est divisé en autant d'arrondissements électoraux qu'il y a de Députés à élire, chaque collége ne devant élire qu'un

Député. Le nombre des Députés étant de 459, il y a 459 arrondissements électoraux, distribués dans les 86 départements de la France selon l'importance de la population et d'autres circonstances qui peuvent rendre nécessaire la division du département en un plus ou moins grand nombre de colléges. Ainsi si vous ouvrez le tableau qui se trouve à la fin de la loi et qui a pour titre : *Tableau de la circonscription des arrondissements électoraux et du nombre de Députés par département,* vous verrez que le département de l'Ain, par exemple, doit élire cinq Députés, ce département a donc cinq arrondissements électoraux comprenant chacun un certain nombre de cantons. De même le département de l'Ariége n'a que trois Députés à élire, il a trois arrondissements électoraux tandis que des départements dont la population est plus forte, tels par exemple que le département du Nord qui a douze Députés à élire a douze arrondissements électoraux. De même le département de la Seine a quatorze Députés et quatorze colléges.

Les colléges électoraux se forment en vertu de la convocation qui en est faite par ordonnance royale. Ils se réunissent dans la ville de l'arrondissement désignée, ville qui peut être on ne pas être la même que le chef-lieu de l'arrondissement administratif. Je dis qu'elle peut être on ne pas être le chef-lieu de l'arrandissement administratif, parce que d'après la disposition de l'article 40 portant que les colléges se réunissent « dans la ville de l'arrondissement électoral ou administratif que le Roi désigne, » le gouvernement a la faculté de désigner le lieu qu'il croit le

plus propre à tenir le collége électoral. Aussi une question de cette nature s'étant élevée dans la chambre à l'occasion du département des Hautes-Pyrénées, la chambre reconnut que la translation du lieu de l'élection d'une ville dans une autre, rentrait essentiellement dans les droits de l'administration.

Il y a donc, encore une fois, pour l'élection de chaque Député un collége électoral qui siége dans un lieu désigné par le gouvernement dans l'arrondissement électoral. Cependant le législateur a considéré une circonstance particulière. Il n'a pas voulu qu'un trop grand nombre d'électeurs se réunissent dans un seul et même collége, il a cru que les opérations électorales seraient plus régulières si le nombre des électeurs dans un même collége n'était pas trop grand. Mais cependant comme il ne peut y avoir qu'un seul collége électoral pour un Député à élire, il fallait partager le collége en sections. Il y a donc des colléges qui se partagent en sections, par exemple, les colléges de Paris. Quels sont les colléges électoraux qui peuvent ainsi se diviser en sections. Ce sont ceux des arrondissements où le nombre des électeurs excède six cents. Alors on peut les partager par sections pourvu que chaque section ait au moins trois cents électeurs. « Article 41. Les électeurs se réu-
» nissent en une seule assemblée dans les arrondis-
» sements électoraux où leur nombre n'excède pas
» six cents.—Dans les arrondissements de plus de six
» cents électeurs, le collége est divisé en sections;
» chaque section comprend trois cents électeurs au
» moins, et concourt directement à la nomination

» du Député que le collége doit élire. » De sorte qu'une section ne nomme pas un Député à elle, elle ne fait que contribuer par ses suffrages à l'élection du Député, on réunit ensuite les suffrages de toutes les sections pour chaque collége.

Voilà pour ce qui concerne la formation des colléges électoraux. Assistons maintenant à l'opération, représentons-nous l'élection d'un Député telle qu'elle doit se faire pour être faite conformément à la loi ; et il le faut même pour ceux qui ne se destinent pas à la profession de jurisconsulte. Tout citoyen qui est appelé à exercer un droit politique doit connaître les règles à observer pour que ce droit soit exercé conformément à la loi, et il arrive trop souvent dans les colléges électoraux des faits qu'on ne peut s'expliquer qu'en supposant qu'on a trop négligé l'étude de la loi électorale.

J'ai dit : Voilà comment les colléges se forment. Mais un collége est une réunion d'un nombre plus ou moins grand de personnes qui doivent toutes concourir au même but, faire une opération en commun. Or, qui dit réunion de personnes pour arriver à un résultat commun, pour faire une opération en commun, dit nécessairement organisation de cette réunion ; pour que tous ses membres tendent au même résultat, pour que de chaque action individuelle il résulte une opération unique et commune, il faut une organisation. Comment donc s'organise le collége électoral ? ne faut-il pas quelqu'un qui commence les opérations, qui les dirige, les surveille, en constate les résultats, résolve les difficultés, ré-

ponde aux objections s'il en est fait ; c'est une petite société qui a besoin de sa petite organisation.

Cette organisation s'obtient par la formation d'un bureau, composé d'un président, de quatre scrutateurs et d'un secrétaire qui n'a que voix consultative. Dès que le bureau est formé le collége est organisé. Mais comment arriver à la formation du bureau? Il y a là, en quelque sorte, une pétition de principe, puisque organiser un bureau c'est déjà faire quelque chose en commun et que, pour faire quelque chose en commun, il faut une organisation. On y arrive par une organisation provisoire, voici comment : Il faut donner à ce collége qui est formé mais point organisé, un chef, un président provisoire, pour qu'il puisse commencer à agir. La loi lui désigne un président qu'il n'a pas besoin d'élire, elle lui désigne un président parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif. « Article 42. Les présidents, vice- » présidents, juges et juges-suppléants des tribunaux » de première instance, dans l'ordre du tableau, » auront la présidence provisoire des colléges élec- » toraux, lorsque ces colléges s'assembleront dans » une ville chef-lieu d'un tribunal. Lorsqu'ils s'as- » sembleront dans une autre ville, comme dans le » cas où, attendu le nombre des colléges ou des sec- » tions, celui des juges serait insuffisant, la prési- » dence provisoire sera, à leur défaut, déférée au » maire, à ses adjoints, et successivement au conseil- » lers municipaux de la ville où se fait l'élection, » aussi dans l'ordre du tableau. » Je vous épargne les détails relatifs à la manière dont se règlera

la présidence pour chacun de ces fonctionnaires.

Voilà donc un président provisoire. La loi désigne encore les quatre scrutateurs provisoires : Ce seront « les deux électeurs les plus âgés et les deux plus » jeunes inscrits sur la liste du collége ou de la sec- » tion. » Le bureau choisit le secrétaire.

Voilà le bureau provisoire composé; arrivons maintenant à l'organisation définitive. Et ici vous rencontrerez un grand changement opéré par la Charte de 1830, c'est la nomination du président par les électeurs; ce n'est plus le gouvernement qui nomme le président, ce sont les électeurs eux-mêmes. « Les présidents des colléges électoraux, dit l'article » 35 de la Charte, sont nommés par les électeurs. » Ainsi, avant de procéder à la nomination des Députés, le collége procède à la nomination du bureau définitif, les premiers scrutins ont lieu pour nommer le président et les scrutateurs, et puis ensuite le bureau nomme un secrétaire (article 44).

Vous voyez donc qu'il peut arriver qu'un collége électoral soit présidé par un homme non électeur. Il est clair que celui qui préside le collége, s'il n'est pas électeur, ne peut voter; mais voici ce qui peut arriver. Voilà un homme qui préside le collége provisoirement, c'est un juge, c'est un président, c'est un homme considéré, vénéré, aimé. Les électeurs oublient qu'il n'est pas électeur et le nomment président définitif et l'élection se fait sous la présidence d'un homme qui n'est pas électeur. C'est un cas qui s'est présenté, et on a porté devant la Chambre la question de savoir si toutes les opérations du collége

étaient nulles ou valables. Et la Chambre a décidé que, dans ce cas, la présidence définitive a pu être déférée au président provisoire sans que cette irrégularité entraîne la nullité des opérations du collége; la Chambre l'a décidé dans sa séance du 2 avril 1835. Mais si le président avait voté et de plus si son vote avait décidé de l'élection, l'élection ne serait pas valable. C'est là d'ailleurs un cas tout à fait exceptionnel et qui se reproduit bien rarement

Voilà donc le collége organisé définitivement. Il s'agit maintenant de procéder à l'élection. Mais auparavant je dois vous dire comment se fait et à qui appartient la police du collége électoral. La police de l'assemblée appartient au président élu par les électeurs. « Nulle force armée ne peut être placée, » sans sa réquisition, dans la salle des séances, ni » aux abords du lieu où se tient l'assemblée. Les » autorités civiles et les commandants militaires sont » tenus d'obéir à ses réquisitions. » (Article 45). Il est inutile de dire les motifs de cette disposition, tout le monde les comprend.

En outre, dans la salle des séances et pendant tout le cours de l'opération, doit rester constamment affichée la liste des électeurs, afin qu'on puisse voir quels sont les hommes qui ont droit de venir voter (Article 43).

Une troisième mesure de police et de discipline, c'est que trois membres du bureau, au moins, doivent toujours être présents (article 45, § 2) et en conséquence, s'il arrivait, comme cela est arrivé, qu'il n'en restât que deux présents, il y aurait irré-

gularité. Les opérations seraient-elles ou non validées par la Chambre, c'est une autre question; ordinairement la Chambre en fait une question de bonne foi. Si elle voyait là quelque fraude, elle casserait, si elle voyait qu'il n'y a eu aucune espèce de fraude, elle pourrait couvrir l'irrégularité.

Enfin, la loi défend à tout électeur quelconque de se présenter armé dans le collége électoral (article 58).

Comment s'opère donc l'élection ? Pour être admis à voter, il faut être inscrit sur la liste affichée dans la salle. Noubliez pas, toutefois, ce que je vous ai dit, déjà, que si un électeur se présente avec un arrêt de la Cour royale qui ait reconnu son droit à l'électorat, il doit être admis même lorsqu'il ne serait pas sur la liste, l'arrêt lui tient lieu d'inscription. De même si le nom de l'électeur avait été radié et qu'il fût en instance pour se faire rétablir il pourrait voter (Article 46).

Avant de voter pour la première fois, chaque électeur doit prêter serment (article 47). Une fois le droit électoral vérifié et le serment prêté arrive le vote. On appelle chaque électeur, on lui remet un bulletin ouvert. On n'admet pas de bulletin préparé d'avance ou apporté par l'électeur; il doit recevoir du président un bulletin ouvert, et c'est sur ce bulletin qu'il doit inscrire le nom de son candidat. Il doit l'écrire lui-même ou le faire écrire par un électeur de son choix et cela secrètement (Article 48).

Ainsi la question du vote public et du vote secret est décidée en France pour le vote secret. Vous

savez peut-être qu'il n'en est pas ainsi en Angleterre; en Angleterre les élections se font *sub dio*, en place publique, sur les *hustings*, chacun vote publiquement. C'est une forme qui a mérité les éloges de plus d'un publiciste; c'est en effet une forme qui, là où elle n'a pas d'inconvénients, honore l'homme, car si elle n'a pas d'inconvénients, cela prouve qu'on a le courage civil, qu'on ose dire tout haut son opinion, qu'on ose dire à un candidat : « Ce n'est pas pour vous que je vote, je ne vous crois pas digne d'être élu. » Mais si les inconvénients existent, si le courage civil n'existe pas, rien n'est plus mensonger qu'une élection par vote public. Si, lorsque le fermier vient voter en présence de son propriétaire, il n'a pas le courage de voter contre l'avis de son propriétaire si sa conscience le lui dit, si, lorsqu'on vient de faire un acte qui doit-être tout à fait indépendant, on n'a pas le courage de s'écarter de l'opinion d'autrui, alors rien de plus fallacieux qu'une élection publique.

C'est donc une belle question que la question du vote public et du vote secret dans les élections. C'est une question qui préoccupe les esprits depuis quelques années en Angleterre. Car, il faut le dire, ils sont nombreux dans ce pays les amis sincères, ardents même de la liberté qui réclament le vote secret. Cette forme de l'élection anglaise, je l'avoue, malgré son bruit étourdissant pour nous, malgré quelques désordres, a quelque chose de beau, de grand, car il est beau de voir cette masse de citoyens qui se porte sur la place publique pour manifester

son opinion d'une manière qui a toute les apparences de la spontanéité, cette forme encore une fois est séduisante. Est-il vrai que ce ne soit là qu'une apparence, est-il vrai qu'un très-grand nombre de ces voix ne soient que des voix serviles, que des voix qui votent comme le grand propriétaire du comté, comme l'homme influent, comme le chef de telle ou telle réunion l'ont prescrit, qu'il n'y a pas là de véritable liberté, je ne me permettrais pas de prononcer sur les fais d'un pays que je ne connais pas assez. Je dis seulement : honneur au pays où le vote public pourrait avoir lieu sans inconvénient! Maintenant où sont ces pays, c'est une question de fait, ce n'est plus une question de théorie.

Quoiqu'il en soit, le vote chez nous est secret, la loi le prescrit ainsi. L'électeur, ajoute l'article 48, « remet son bulletin écrit et fermé au président, qui » le dépose dans la boîte destinée à cet usage. » L'électeur ne doit pas faire parade d'un acte que la loi ne lui demande pas, et le président du collége à qui on présenterait un billet ouvert, doit demander qu'il soit fermé parce que, dès que le législateur a opté pour le vote secret, personne ne doit avoir la prétention de voter publiquement. C'est un acte susceptible de plus d'une interprétation, faire voir son vote peut être un acte d'indépendance, mais ce peut-être aussi une manière de montrer à ceux qui vous ont imposé tel vote que vous vous êtes soumis à l'ordre donné.

Voici d'autres prescriptions de la loi : « Art. 49. » La table placée devant le président et les scruta-

» teurs sera disposée de telle sorte que les électeurs
» puissent circuler autour pendant le dépouillement
» du scrutin. — Article 50. A mesure que cha-
» que électeur déposera son bulletin, un des scru-
» tateurs ou le secrétaire, constatera ce vote en
» écrivant son propre nom en regard de celui du
» votant sur une liste à ce destinée et qui contien-
» dra les noms et qualifications de tous les mem-
» bres du collége ou de la section. — Chaque
» scrutin reste ouvert six heurs au moins et est
» clos à trois heures du soir et dépouillé séance
» tenante. »

Pourquoi la loi est-elle entrée dans ce détail? pourquoi a-t-elle exigé six heures au moins? C'est pour laisser aux électeurs le temps d'arriver. Il n'est pas dit que tous les électeurs puissent arriver à une heure précise. Si le collége est nombreux, il peut y avoir encombrement à un moment donné. Il faut donc, pour que les choses se passent avec le calme nécessaire, que les électeurs aient le temps d'arriver; nul n'a le droit d'abréger la durée de l'opération, et si on le faisait l'opération serait nulle. Je m'appuie, à cet égard, sur une décision de la Chambre des députés. Il était arrivé qu'un scrutin avait été ouvert trois heures seulement et l'opération a été annulée.

« Article 51. Lorsque la boîte du scrutin aura été
» ouverte et le nombre des bulletins vérifié, un des
» scrutateurs prendra successivement chaque bulle-
» tin, le dépliera, le remettra au président qui en
» fera lecture à haute voix et le passera à un autre

» scrutateur : le résultat de chaque scrutin est im-
» médiatement rendu public. »

Nous avons vu les électeurs arriver, nous les avons vus prêter serment et voter, leurs votes ont été dépouillés et le résultat du scrutin proclamé. Avons-nous un député? Peut-être oui, peut-être non, car la loi a prescrit une majorité. « Article 54.
» Nul n'est élu à l'un des deux premiers tours de
» scrutin s'il ne réunit plus du tiers des voix de la
» totalité des membres qui composent le collége et
» plus de la moitié des suffrages exprimés. » Ainsi vous avez un collége composé, je suppose, de 300 électeurs, voilà tous les citoyens ayant le droit d'électorat dans l'arrondissement. Celui qui au premier tour de scrutin à 101 voix peut être député si le nombre des électeurs présents n'a été que de 200, car 101 forme la moitié plus un des suffrages exprimés en même temps qu'il forme le tiers plus un de la totalité des électeurs inscrits.

Mais il peut arriver que, ni dans le premier, ni dans le second scrutin, la majorité n'appartienne à personne. Alors on prend les deux candidats qui ont réuni le plus de suffrages et il faut choisir entre l'un et l'autre. Le plus grand nombre de suffrages obtenu par ces deux personnes forme pour elles une candidature et les électeurs ne peuvent plus opter que pour l'une ou pour l'autre (article 55).

Enfin la loi a supposé le cas où il y aurait égalité de voix entre les deux personnes. La loi se prononce en ce cas pour la plus âgée (article 56).

Voilà comment se fait l'opération électorale. Nous

arrivons maintenant au dernier point, il est encore plus digne d'attention que tout le reste. Nous avons supposé les opérations allant d'elles-mêmes, sans difficultés, sans embarras, sans réclamations. Mais ce n'est pas là une hypothèse qui se réalise toujours. Il s'élève souvent dans le collége des difficultés. L'un prétend qu'on n'a pas observé la loi, l'autre prétend le contraire. Que fait-on alors? Le collége, vous le savez, ne peut pas discuter, il ne peut que voter, mais c'est le bureau qui est chargé de décider ces questions. « Le bureau, dit l'article 45, § 3, pro-
» nonce provisoirement sur les difficultés qui s'élè-
» vent touchant les opérations du collége ou de la
» section. — Toutes les réclamations sont insérées
» au procès-verbal ainsi que les décisions motivées
» du bureau..... » Ces procès-verbaux font foi de tout ce qui s'est passé dans le collége. Ensuite ces pracès-verbaux sont envoyés à Paris et arrivent à la Chambre des Députés.

Maintenant que sont ces décisions du bureau? De pures décisions provisoires, remarquez-le bien. « Le bureau prononce *provisoirement*, » dit l'article 45. Y a-t-il un juge définitif, suprême souverain de ces questions d'élection? Il en faut un comme en toutes choses. Eh bien, où est ce juge souverain, définitif, en matière d'opérations électorales? Il y en a un, c'est la Chambre des Députés elle-même. C'est le corps même nommé par les électeurs qui est le juge définitif, sans recours ni appel, de toutes les questions électorales. « La
» Chambre des Députés prononce définitivement

sur les réclamations « (Article 45 § dernier). »

Cela n'est pas dit textuellement dans la Charte, mais ce n'en est pas moins un principe fondamental de droit constitutionnel. Il est fondamental, parce qu'il est de l'essence même de la Constitution qui nous régit. Si, en effet, la Chambre des Députés n'était pas investie de ce droit absolu et définitif sur les quertions d'élection, ce droit existerait ailleurs, ce droit serait donc confié à un autre pouvoir, mais dès lors la Chambre des Députés ne serait plus un pouvoir indépendant dans la sphère de ses attributions constitutionnelles ; car, remarquez-le, celui qui a le pouvoir d'exclure a implicitement le droit de faire entrer, et celui qui a le droit de faire entrer a implicitement le pouvoir d'exclure. Supposez un autre pouvoir ayant le droit de décider une question électorale, par exemple, le pouvoir judiciaire. C'est le pouvoir judiciaire qui pourrait faire en partie la Chambre des Députés, puisque c'est lui qui prononcerait sur les questions de validité qu'on pourrait élever ; la Chambre ne serait plus qu'un corps subalterne si elle n'était pas juge suprême en matière d'élection.

Les Communes, en Angleterre, avaient senti déjà au XVIe siècle, qu'il y avait là pour elle une question de vie et de mort. Lorsqu'il y eut des tentatives de despotisme en Angleterre sous les Tudors, c'était à la chancellerie qu'on livrait les questions électorales. Mais déjà sous Élisabeth les Communes réclamèrent le droit d'être le juge souverain dans ces questions. La querelle se renouvela plus vive encore sous Jacques Ier à l'occasion d'une élection. L'administration, par une proclamation, avait dit d'une

manière générale quelles qualités devraient avoir ceux qu'on élirait. On fit choix d'un homme qu'on croyait ne pas devoir être élu d'après les formes de la proclamation. Cette élection fut contestée, la Chambre voulant maintenir l'élection et le gouvernement voulant l'annuler. Après de longs débats, dont le détail serait trop long, on en vint à une sorte de compromis. Les Communes eurent l'air de faiblir, mais au fond elles avaient gagné la victoire et depuis lors le droit ne leur fut plus contesté.

Ainsi, vous le voyez, c'est un principe qui est de l'essence même de la Constitution qui nous régit ; c'est un principe dont la suppression suffirait pour altérer tout le système constitutionnel, c'est donc un principe constitutionnel. Aussi, vous savez tous, et les papiers publics suffiraient pour vous l'apprendre, que la Chambre exerce ce droit à chaque élection. Toutes ces questions électorales viennent en définitive se décider devant la Chambre des Députés qui les termine seule; et elle les termine comme une assemblée politique termine toujours ces questions, comme cela se fait en Angleterre aussi bien que chez nous et en Angleterre d'une manière plus large encore que chez nous, mais chez nous aussi l'assemblée termine ordinairement ces questions d'une manière assez large, regardant plus à la sincérité des faits qu'à la rigueur du droit, prenant plutôt l'esprit que la lettre de la loi.

Je veux vous en citer quelques exemples que je puise dans un petit recueil qui vient de paraître pour la session de 1835, l'*Annuaire parlementaire.*

Pour cette seule année je trouverai des décisions qui évidemment sont conçues dans cet esprit. Ainsi des bulletins sur lesquels on a inscrit seulement le nom de famille du candidat, peuvent lui être valablement attribués bien qu'il existe un frère du même nom également éligible, pourvu qu'il soit bien établi qu'il était seul candidat à l'élection. Question de bonne foi.

De même une différence entre le nombre des bulletins extraits de l'urne et celui des votants, constatée dans le procès-verbal, n'est pas regardée comme suffisant pour vicier l'élection, si des témoignages honorables fournissent le moyen d'expliquer cette différence et qu'en même temps la différence de voix n'ait pas influé sur l'élection.

De même, la participation au scrutin d'une ou de plusieurs personnes indûment inscrites sur la liste électorale, n'est pas un motif d'annulation d'élection lorsque, comme dans le cas précédent, ces quelques voix données à l'un ou à l'autre candidat ont été sans influence sur l'élection.

Mais, quelquefois aussi, la Chambre s'est montrée justement sévère ; ainsi, comme je l'ai dit, si le scrutin est fermé avant six heures. De même, lorsque le vote dont on a privé un électeur ou bien le vote qu'on aurait toléré de la part d'un homme qui n'avait pas le droit de voter, a décidé des élections. Alors l'élection a été annulée. Voilà des exemples d'une application juste mais sévère de la loi et d'une application intelligente. C'est ainsi que les chambres ont presque toujours procédé. Ainsi en Angleterre il

était de notoriété qu'il n'y aurait pas eu d'élection si on avait voulu s'en tenir à la rigueur des anciens précédents, ces précédents sont tombés en désuétude.

Mais la Chambre, dira-t-on, peut abuser de ce pouvoir. C'est un pouvoir illimité comme le pouvoir du pays est un pouvoir illimité. On peut appliquer la loi à tort ; si la Cour de cassation manque elle-même à la loi, qui réformera le jugement? Personne. Les assemblées législatives peuvent abuser de leur omnipotence, mais, encore une fois, l'abus qu'on pourrait en faire, en certains cas, ne pourrait autoriser personne à le leur enlever. Le Parlement anglais a sans doute quelquefois donné des exemples d'une application démesurée de son pouvoir. Ceux qui ont lu l'histoire d'Angleterre se rappellent la fameuse histoire de Wilkie, de ce député que la Chambre des Communes déclara indigne de siéger dans le Parlement. Les électeurs renommèrent Wilkie, et à une élection où il y avait quinze cents électeurs, Wilkie obtint mille voix et son compétiteur deux cents voix. On porta la cause au Parlement, et ainsi que vous pouvez le voir dans les lettres de Junius, voici quel fut le résultat : les Communes dirent : Un homme que nous avons déclaré indigne de siéger n'est plus éligible, voter pour un homme qui n'est pas éligible, c'est comme si on ne votait pas. Donc les mille voix données à Wilkie sont comme si elles n'avaient pas été données. Donc son compétiteur doit être considéré comme élu.

FIN DU TOME TROISIÈME.

TABLE DES MATIÈRES

CINQUANTE-UNIÈME LEÇON.

CINQUANTE-DEUXIÈME LEÇON.

CINQUANTE-TROISIÈME LEÇON.

CINQUANTE-QUATRIÈME LEÇON

CINQUANTE-CINQUIÈME LEÇON.

CINQUANTE-SIXIÈME LEÇON.

CINQUANTE-SEPTIÈME LEÇON.

CINQUANTE-HUITIÈME LEÇON.

CINQUANTE-NEUVIÈME LEÇON.

SOIXANTIÈME LEÇON.

SOIXANTE-UNIÈME LEÇON.

SOIXANTE-DEUXIÈME LEÇON.

SOIXANTE-TROISIÈME LEÇON.

SOIXANTE-QUATRIÈME LEÇON.

SOIXANTE-CINQUIÈME LEÇON.

SOIXANTE-SIXIÈME LEÇON.

SOIXANTE-SEPTIÈME LEÇON.

SOIXANTE-HUITIÈME LEÇON.

SOIXANTE-NEUVIÈME LEÇON.

SOIXANTE-DIXIÈME LEÇON.

SOIXANTE-ONZIÈME LEÇON.

SOIXANTE-DOUZIÈME LEÇON.

SOIXANTE-TREIZIÈME LEÇON.

FIN DE LA TABLE DU TOME TROISIÈME.

Saint-Denis. — Typographie de A. Moulin.

